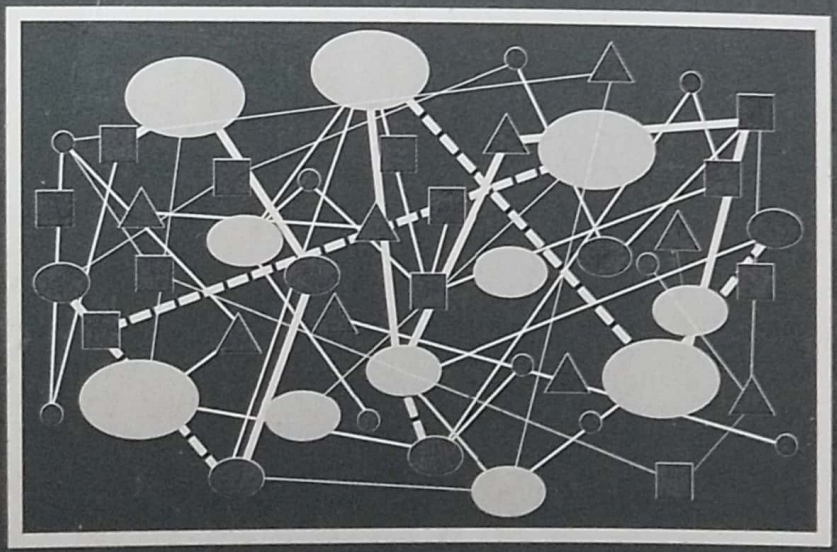
CUADERNOS DE LA FUNDACION

13

Manuel García-Pelayo

EL ESTADO DE NUESTRO TIEMPO



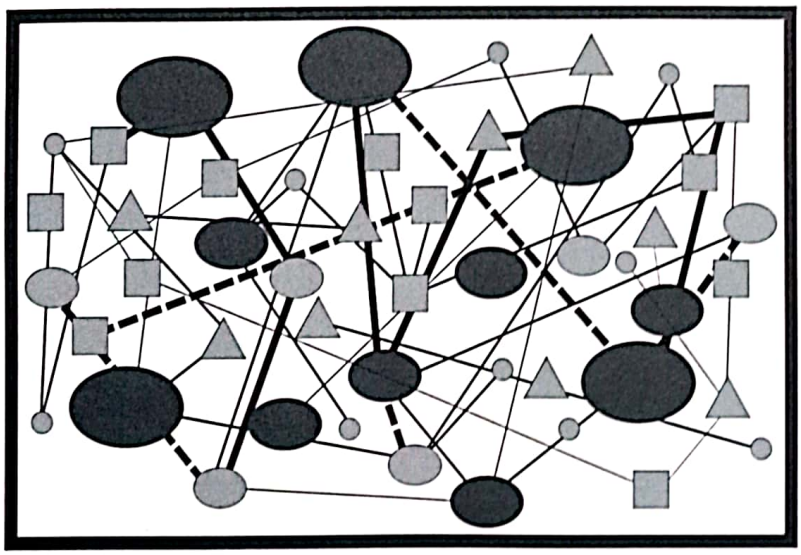
FUNDACION MANUEL GARCIA-PELAYO

Scanned with CamScanner

CUADERNOS DE LA FUNDACION 13

Manuel García-Pelayo

EL ESTADO DE NUESTRO TIEMPO



FUNDACION MANUEL GARCIA-PELAYO
Caracas 2008

Scanned with CamScanner

Con *El Estado de nuestro tiempo* la FUNDACIÓN MANUEL GARCÍA-PELAYO publica, en esta colección Cuadernos, un Ciclo de Conferencias que, en 1978, año tan significativo para la historia reciente de España tuvo lugar en Madrid, en la sede de la FUNDACIÓN JUAN MARCH. Hasta ahora habían permanecido inéditas, en razón de que dichas conferencias no habían sido transcritas en su totalidad. Gracias a la cuidadosa labor de Nora Parra Basalo podemos ponerlas hoy en manos de los estudiosos, por el interés que poseen desde la perspectiva de su trascendencia para la reflexión política, del desarrollo del pensamiento de Manuel García-Pelayo y de la significación que estas palabras pudieron haber tenido en la España que ese mismo año se daba una Constitución*.

FUNDACIÓN MANUEL GARCÍA-PELAYO
CARACAS 2007

---

* Está prevista su incorporación a la nueva edición de las *Obras Completas* del autor, que se prepara en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid.

Scanned with CamScanner

NUEVO CICLO DE LECCIONES EN LA FUNDACIÓN JUAN MARCH: «EL ESTADO DE NUESTRO TIEMPO», A CARGO DEL PROFESOR GARCÍA-PELAYO

Muchos de nosotros hemos oído repetidas veces una expresión, «crisis del Estado», utilizada para poner de relieve un pretendido debilitamiento del poder del Estado. Pero todos sabemos –es nuestra experiencia cotidiana– que tal expresión es equívoca o falsa: el poder del Estado es hoy mayor que nunca lo ha sido en la historia. Para bien o para mal.

Entre el Estado de comienzos de siglo y el Estado actual, en un país como España, no hay mucho de común. Aquél era un Estado confinado en el estrecho marco regaliano. La defensa, la justicia y la moneda. El Estado de nuestro días asume aquellos fines pero se ha convertido en el primer empresario del país y en el mayor consumidor. Además de dirigir toda la vida económica, constituye el Estado el asegurador frente a la enfermedad, el accidente y el paro. La educación, la cultura, la investigación, los transportes, el urbanismo, son competencias del Estado en nuestro tiempo. La mutación es tal que, indudablemente, no se trata ya del mismo Estado.

Simultáneamente, durante esta centuria, la sociedad española se ha transformado radicalmente. Un país esencialmente rural se ha convertido en una nación industrial, preponderantemente urbana. Se han uniformado los modos de vida, cualquiera que sea la categoría social que se destaque, sobre todo por influencia de los medios de comunicación social, (prensa, cine, televisión). De una sociedad en oposición dialéctica al Estado, hemos pasado a una sociedad

Scanned with CamScanner

regulada y conformada por la acción del Estado, y que pide de él prestaciones, bienestar, autoridad y eficiencia.

Se impone, pues, el abandono de viejas ideas sobre el Estado y la sociedad, que el tiempo ha convertido en caducas e inservibles. El tiempo de los grandes análisis conceptuales y abstractos ha pasado. Hoy se requieren datos técnicos, precisos y concretos, y una máxima integración de los componentes parciales del análisis, para estudiar correctamente la realidad del Estado, en un contexto nacional o internacional. Manuel García-Pelayo, nuestro conferenciante de hoy, es sabedor de estas verdades y posee modernos instrumentos de análisis del Estado. Es claro, por otra parte, que en este giro de la reflexión política de lo abstracto a lo concreto aparece el peligro tecnocrático, que sólo puede ser conjurado cuando la investigación se ve sustentada por sólidos juicios de valor. Manuel García-Pelayo también lo sabe, y une a la modernidad de su método el firme convencimiento de que el Estado –que él define, al modo de Hermann Heller, como Estado Social de Derecho– sólo encuentra su legitimación en la defensa de los valores del hombre libre. Sabe asimismo de que la opción por la democracia sólo tiene sentido en nuestros días cuando se insertan los valores tradicionales de la libertad y la igualdad en las complejas estructuras del Estado y la sociedad, que son mal conocidas y están en cambio permanente.

Podemos decir que, al igual que sucede en la física, en la ciencia política contemporánea, el estado natural es, precisamente, el movimiento.

Manuel García-Pelayo ha escrito recientemente que «la política es, sobre todo, una cuestión de razón», y a su estudio aplica, lúcidamente, el ejercicio de la suya. Nacido en la provincia de Zamora en 1909, García-Pelayo estudió en Madrid, Viena y Berlín. Encargado de la Cátedra de Filosofía del Derecho en la Central antes de la guerra civil, se vio excluido de la docencia universitaria al término de la misma, por sus antecedentes republicanos. A comienzos de los 50 marcha a Iberoamérica. Allí explica en Argentina, Puerto Rico y, desde

Scanned with CamScanner

1958, en Venezuela, donde es en la actualidad director del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Caracas. Sus libros, especialmente su *Derecho Constitucional Comparado*, publicado por la Revista de Occidente en 1950, han sido clave en la formación de muchas promociones de juristas españoles, privados de la docencia personal de este gran maestro. Su último trabajo sobre *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, publicado en España por Alianza el año pasado, es el mejor testimonio de que García-Pelayo une a su extraordinaria competencia profesional como teórico del Estado, una fe acendrada en que la dignidad moral del hombre, nacida tanto de su libertad personal como de sus condicionamientos sociales y económicos, constituye la última referencia con que ha de medirse la justificación y la actividad del «Estado de nuestro tiempo».

Bajo este rótulo y dividido en cuatro conferencias, comienza hoy este cursillo universitario del Profesor García-Pelayo.

José Luis Yuste
Director Gerente
Fundación Juan March
(abril 1978)

Scanned with CamScanner

MANUEL GARCÍA-PELAYO

EL ESTADO DE NUESTRO TIEMPO

Ciclo de Conferencias* dictadas en la
FUNDACIÓN JUAN MARCH

Madrid, 4-13 de abril de 1978

---

* Estas cuatro conferencias han sido transcritas de la grabación que la institución anfitriona del ciclo «El Estado de nuestro tiempo» proporcionó a la Fundación Manuel García-Pelayo con ocasión de la presentación de las OBRAS COMPLETAS (Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1992) del epónimo de la institución, en 1992. Existen versiones escritas de la primera y de la segunda conferencias –seguramente destinadas a la publicación– revisadas por el autor. Fueron entregadas por él al Director Gerente de la Fundación March, José Luis Yuste en 1978. Como los textos de la transcripción de ambas conferencias y los de los originales entregados por García-Pelayo son sensiblemente análogos, en beneficio de una presentación compensada y armónica del conjunto de las cuatro intervenciones, esta edición recoge la transcripción de las cuatro conferencias en la forma en que llegaron al público. Como la versión que el autor corrigió de las dos primeras incorpora subtítulos y párrafos explicativos que el conferenciante obvió cuando las pronunció, esta edición incluye las correcciones y añadidos de los textos revisados por el autor, mediante notas aclaratorias y explicativas al final de las respectivas intervenciones (N. del E.).

Scanned with CamScanner

I

CONCEPTOS BÁSICOS DEL SISTEMA ESTATAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LA TEORÍA GENERAL DE SISTEMAS

Agradezco a la FUNDACIÓN JUAN MARCH la ocasión que me ha dado de tener con Uds. un contacto, interrumpido después de tantos años. Al menos un contacto directo.

El presente curso va a componerse de cuatro lecciones. En la primera de ellas, vamos a tratar algunos conceptos básicos del sistema estatal de acuerdo con las orientaciones de la teoría general de sistemas (TGS) de nuestro tiempo. En la segunda, vamos a tratar el aumento de las demandas al Estado y la capacidad de éste para poder hacerles frente dados, de un lado, los recursos económicos de que dispone el Estado de nuestro tiempo, y dados también los recursos de la metodología intelectual. En la tercera, vamos a examinar el tema de la legitimidad del Estado de nuestro tiempo concediendo especial atención a un tipo específico de legitimidad típico de nuestra época: la legitimidad funcional. Veremos también, en esta tercera lección, las posibilidades y los límites de la racionalidad de la acción estatal. Finalmente, en la cuarta, vamos a tratar una serie de problemas como el de si actualmente hay mucho Estado o poco Estado; nos ocuparemos también del pluralismo de nuestro tiempo, de la complejidad estatal y de otros puntos que constituyen hoy aspectos interesantes en nuestra vida.

Vamos, pues, a comenzar con el primer tema.

De acuerdo con su historicidad, el Estado ha ido tomando distintas formas a lo largo del tiempo tales como las de «Estado estamental», «Estado absoluto», «Estado liberal»,

Scanned with CamScanner

etc., manteniendo, sin embargo, como constantes a través de los distintos cambios, dos notas que constituyen la teoría, o mejor dicho, la idea de soberanía y la organización[1] de su administración. Tanto de acuerdo con su propia historicidad, como con la historicidad de las modalidades del saber o del conocimiento de cada época, el estudio del Estado ha sido abordado desde puntos de vista distintos, sea, excluyéndose entre sí, sea articulándose en unas síntesis más o menos claras y felices tales como la jurídica, la sociológica, la histórica. No sería difícil mostrar una correlación entre la estructura y situación del Estado en una época dada, y las perspectivas desde las cuales ha sido abordado su conocimiento. En efecto, a su consideración desde la *ratio* jurídica, se añade –desde el siglo pasado– la consideración sociológica como consecuencia, tanto del hecho de la fuerte presión de las clases y de los grupos de la sociedad, como del desarrollo de los estudios sobre la sociedad, es decir, de la sociología. Y señalaré también la perspectiva histórica, tanto por el acentuado cambio que tiene el régimen político desde principios del siglo pasado, como por el descubrimiento de la razón histórica.

Nosotros vamos a abordar el tema del Estado de nuestro tiempo tomando como trasfondo las líneas básicas de la teoría de los sistemas, por creer que esta perspectiva permite descubrir o aclarar ciertos aspectos del Estado de nuestro tiempo; permite dar cuenta de lo complejo del sistema. Ello nos obliga a la tarea, muy poco amena, de mostrar unas nociones sobre algunos conceptos básicos de la teoría general de sistemas[2].

Un sistema puede definirse, en términos generales, como un conjunto de componentes dotados de ciertas propiedades y atributos, los cuales están unidos entre sí por conexiones indirectas o directas de interdependencia. De tal manera, que un cambio en uno de ellos pronto produce

1 El autor agrega la palabra *burocrática*.

2 El autor subtitula, a la línea: *1. Noción de sistema*.

Scanned with CamScanner

efectos inmediatos o mediatos sobre los demás, y están unidos también por conexiones de *feed-back* o retroacción, de modo que, quiere decirse con esto, que el efecto de un acontecimiento vuelve a operar a su vez; o sea, opera sobre su causa. Así, la actuación de A sobre B es causa de la actuación de B sobre A. Es decir, que si A actúa sobre B, B actúa sobre A. Esto puede ocurrir, bien de un modo inmediato entre los dos términos, o bien por acción de un tercer término. Pero en cualquier caso quiere decirse que los efectos de A con respecto a B tienen, a su vez, efectos con respecto a A, sea de forma inmediata, sea a través de un tercer elemento[3].

Los componentes de un sistema pueden ser: (i) elementos cuando se los considera como las unidades últimas e indivisibles del sistema. Es decir, como aquellos componentes cuya constitución o estructura interna no vamos a tener en cuenta, sea porque es irrelevante para los objetivos de nuestro estudio, sea porque nos son desconocidos. De manera que en este caso nos encontramos, pues, con elementos, cuando se trata de unas unidades indivisibles, unas unidades últimas. Y, (ii) los componentes son subsistemas cuando se trata de sistemas parciales o sectoriales que tienen los mismos rasgos de un sistema, pero forman parte de un sistema más amplio con el que están en conexiones de retroacción. Conviene advertir que sistemas, subsistemas y elementos no constituyen unas categorías ontológicas claras y distintas, sino más bien unas construcciones analíticas que varían de acuerdo con el ámbito y los objetivos del estudio. Así, para la física clásica, los átomos son elementos mientras que para la física nuclear son sistemas complejos. Para la teoría social del siglo pasado, los individuos eran elementos, es decir, entidades in-descomponibles. La misma palabra

3 El autor modifica el párrafo de la manera siguiente: «*cuando el efecto de un acontecimiento opera, a su vez, sobre su causa, de modo que la actuación de A sobre B, es causa de la actuación de B sobre A, sea directamente, sea a través de sus efectos sobre los eslabones intermedios. Es decir, los componentes de un sistema no solamente están unidos entre sí por relaciones de causalidad lineal o unilateral, sino también y sobre todo por relaciones de retroacción, de causalidad circular o estructural*».

Scanned with CamScanner

individuo lo dice: in-dividuo. En cambio, para la teoría social de nuestro tiempo, los elementos no son los individuos sino las acciones o los papeles en que se descompone la actividad de los individuos, y el individuo mismo es concebido como un conjunto o sistema de papeles.

Del mismo modo, desde una perspectiva macro-política, puedo considerar al conjunto de los partidos como un elemento, desinteresándome de las conexiones que pudieran existir entre ellos. Desde un punto de vista meso-político, es decir intermedio, puedo considerar a tales partidos como formando un propio sistema del que cada partido es un elemento, y desde un punto de vista micro-político puedo considerar a un partido como un sistema más o menos complejo. Para un cierto nivel de estudio puedo percibir al Estado como un sistema que, según el criterio aplicable, concebiré como constituido por subsistemas de instancias y de competencias, o por cuerpos del Estado quizás en pugna por su cuota de participación en las decisiones estatales, o por sectores de acción, etc. O puedo concebir a tales entidades, no como subsistemas sino como elementos, si para los objetivos de mi investigación puedo o debo desentenderme de sus estructuras internas.

Nada de esto quiere decir que puedan hacerse construcciones arbitrarias, si por arbitrario se entiende algo que está en oposición a la racionalización[4], sino que, por el contrario, la racionalidad del modelo elegido radica en la coherencia entre su construcción y los objetivos de la investigación. Se trata, quizás, de un tipo de racionalidad instrumental u operacional, que no por eso deja de ser racionalidad.

Por otra parte, la virtud del modelo sistémico consiste en que constituye un instrumento metodológico, no sólo flexible y capaz de adaptarse al objeto, a los distintos objetos cuyo estudio nos interesa, sino también a la complejidad de la realidad del presente como condición para comprenderla

4 El autor sustituye por: *algo que escape a la racionalidad.*

Scanned with CamScanner

y, eventualmente, para controlarla. En realidad, hoy tiende a haber una interacción entre comprensión y control. Parece que sólo interesa el comprender o saber de aquello que sirve para el control y que, a su vez, a todo control le hace falta un saber científico[5].

Como antes hemos dicho, todo sistema tiene unas propiedades que sirven, además, tanto para marcar sus límites frente al exterior, como para definir a sus componentes. En el caso del sistema estatal pueden considerarse como propiedades principales las siguientes:

(i) El sistema estatal constituye la organización del conjunto de la sociedad nacional, ya que todas las demás organizaciones e instituciones dentro de dicha sociedad se refieren a aspectos sectoriales o particularizados, pero no globales o universales. Esta generalidad del ámbito de la acción estatal es correlativa con el hecho de que, mientras que la vinculación de los individuos a otras organizaciones se subjetiva en papeles especificados como, por ejemplo, empresario, accionista, padre de familia o militante de un partido, o socio de un club, etc., en cambio la vinculación al Estado se subjetiva en el papel más abstracto y generalizado que cabe dentro de la sociedad[6], a saber, en el papel de ciudadano. En coherencia con lo dicho anteriormente, los objetivos de las restantes organizaciones son parciales o sectoriales, mientras que los objetivos del Estado no sólo son globales sino que, además, el Estado tiene la facultad de decidir, de determinar, qué interés en una coyuntura o circunstancia dada tiene carácter global (o dicho de otro modo, posee la capacidad para nacionalizar o desnacionalizar un interés, para convertir en público aquello que era privado y para privatizar aquello que es público. Pero vamos a dejar de lado por ahora la penetración que puedan tener los intereses privados en las decisiones estatales y las coerciones[7]

5 El autor subtitula, a la línea: *2. Propiedades del sistema estatal.*

6 Incluye la palabra *nacional.*

7 Incluye las palabras *jurídicas* y *de.*

Scanned with CamScanner

de distinto orden a que estas facultades del Estado pueden verse sometidas).

(ii) En virtud de ser «la organización de la sociedad nacional», el sistema estatal tiene la propiedad de tomar decisiones imperativas que vinculan a la totalidad de esta sociedad. Contrapunto necesario de tal imperatividad es la acumulación, dentro de la sociedad nacional[8], del máximo potencial de violencia organizada, lo que le permite disponer del monopolio legítimo de la misma que, según una conocida expresión de Max Weber, es la nota esencial del Estado. Se debe añadir que tal monopolio es una condición para asegurar la convivencia pacífica, ya que ésta sería imposible si la posibilidad real de usar la violencia estuviera dispersa por toda la sociedad nacional.

(iii) Es característica del sistema estatal la posibilidad de movilizar y extraer imperativamente recursos del conjunto de la sociedad nacional, sea en formas de exacciones fiscales; sea en forma de prestaciones personales; sea en forma de monopolios sobre ciertas actividades económicas, sobre cierto tipo de informaciones, sobre recursos técnicos, etc., sin que, por supuesto, la extracción imperativa excluya en modo alguno la obtención de recursos por otras vías.

(iv) Apenas es necesario recordar que el Estado tiene la facultad de estatuir y la posibilidad de garantizar la vigencia del orden jurídico. Se trata de una facultad con una multiplicidad de funciones racionalizadoras, entre las que se cuentan (a) la racionalización del ejercicio de su poder en el doble sentido de que el derecho es –como ha dicho Hermann Heller–, la forma técnicamente más perfecta de dominación. Pero también limita la acción del Estado mismo, ya que éste ha de adaptarse regularmente a sus normas pues de otro modo, es claro que su acción se movería en constante improvisación e incertidumbre. (b) Además, el derecho racionaliza la propia organización estatal organizando a su administración en un sistema de instancias y de competencias que, como se sabe,

8 Sustituye por: *dentro de su territorio.*

Scanned with CamScanner

son ámbitos delimitados jurídicamente. Y, en fin, (c) racionaliza también la convivencia pacífica al establecer normas ciertas de conducta con referencia a las cuales puedan resolverse de modo pacífico las discrepancias de intereses.

Tales son, pues, las propiedades esenciales del sistema estatal. Pero así como Bodino, después de enumerar los derechos mayestáticos en los que se desplegaba el ejercicio del poder del Estado o soberano, así como Bodino, repito, llegaba después a la conclusión de que todo ello se podía reducir al poder de dar y de casar la ley, así podemos decir nosotros que en el Estado de nuestro tiempo el centro de las propiedades del sistema estatal está constituido por la posibilidad real de tomar y ejecutar decisiones imperativas vinculantes para toda la sociedad nacional, o que comprometen a toda la sociedad nacional. No es que con ello se agote la acción del Estado (ya que éste puede tomar también las decisiones no vinculatorias como –por ejemplo–, en el caso de los planes indicativos o de otras actividades de gestión de naturaleza técnica o simplemente directiva), pero no es menos cierto que la toma de decisiones vinculatorias, o que comprometen a toda la sociedad nacional, es su nota peculiar frente a otras organizaciones.

Dicho esto, vamos a ver ahora los componentes del sistema[9].

El Estado es un sistema de acción. Es un sistema que en una primera aproximación está compuesto por las acciones de aquéllos a quienes la organización estatal asigna la facultad de formular, preparar y ejecutar las decisiones. Dicho en términos habituales, estaría compuesto por las acciones de los investidos de autoridad o de función pública para tales menesteres, dentro de un orden de competencias y de instancias. Esta formulación es muy genérica pero nos basta por el momento y la iremos precisando más adelante.

Lo que nos interesa destacar al llegar a este punto de nuestro discurso es que las teorías actuales sobre la decisión

9 El autor subtitula, a la línea: *3. Los componentes del sistema.*

Scanned with CamScanner

distinguen dos tipos de actores de la decisión. De un lado, el sujeto de la decisión; es decir, la autoridad a quien de modo legítimo y formal le pertenece la decisión, por ejemplo, el Parlamento, el Gobierno u otra instancia inferior con poder de decidir *in suo ordine*; y de otro lado, los agentes que influencian la decisión, es decir, aquéllos que condicionan o determinan su formulación, sea por poseer la información necesaria para ello –pues obviamente no hay decisión que se pueda tomar con un mínimo de racionalidad sin la necesaria información–, sea por disponer de una presión o de una capacidad de conflicto lo bastante grande como para orientar el contenido de la decisión en un determinado sentido.

Dicho en términos más técnicos o precisos, tiene influencia en la decisión aquél que es capaz de dominar factores de incertidumbre en su formulación o en su ejecución, con independencia de que forme o no parte de la organización estatal, es decir, de que esté investido de modo formal de función pública. Por consiguiente, una teoría del Estado no limitada al marco jurídico formal, tendrá que tomar en cuenta, no sólo a los titulares de las decisiones sino también a los agentes de influencias sobre tales decisiones[10].

Cualquier sistema –y por tanto el estatal– vive en medio de un ambiente, le rodea un ambiente. Por ambiente se entiende, en términos generales, lo externo al sistema y en términos más concretos y precisos, las condiciones y fenómenos, acontecimientos en torno al sistema que pueden afectar positiva o negativamente su funcionamiento y que pueden, a su vez, ser afectados por la acción estatal. Por tanto, para especificar el ambiente de un sistema, será necesario determinar los factores a su margen que lo condicionan o que son condicionados por él. Interesa advertir que «sistema estatal» y «ambiente» no son magnitudes fijas sino históricamente cambiables; histórica y políticamente cambiables. En primer término, el ambiente puede estar constituido

10 El autor subtitula, a la línea: *4. Ambiente.*

Scanned with CamScanner

por una sociedad agraria o por una sociedad industrial[11]; o bien la sociedad en torno puede estar bajo el dominio del consenso o bajo el dominio de tensos antagonismos; o bien, en una sociedad dada y en una época dada, se pueden plantear unos problemas como el agotamiento de recursos naturales o la contaminación, que no se plantean en otro tiempo; es decir, que no están en el ambiente de otro tiempo. En resumen, el ambiente está sujeto a cambios estructurales y coyunturales.

En segundo lugar, lo que pertenezca al sistema y lo que pertenezca al ambiente es algo que varía también desde el punto de vista histórico. Por ejemplo, en otro tiempo las creencias o la religión de un país pertenecían al orden de las decisiones estatales[12] (y, en algunos casos eran objeto de una organización, un departamento, en el seno del Estado, lo que pasaba especialmente en los países protestantes), mientras que en otras épocas históricas la religión, las creencias pertenecen al ambiente. El sistema estatal de nuestro tiempo incluye una serie de actividades económicas que en otras épocas eran cuestión del ambiente, estaban instaladas en el ambiente. En un régimen autoritario o totalitario los sindicatos forman parte del sistema estatal, mientras que en un sistema democrático, los sindicatos forman parte del ambiente, y así pudiéramos seguir, pero creo que con esto basta para mostrar cómo varía históricamente lo que pertenece al ambiente y lo que pertenece al sistema[13].

La teoría de sistemas establece la distinción entre sistemas abiertos y cerrados. El cerrado es aquél que no recibe nada del ambiente ni emite nada al ambiente. El abierto, en cambio, es aquél que recibe algo del ambiente, a lo que se llama «insumo», y remite algo al ambiente, a lo que se le llama «producto». El sistema estatal es un sistema

11 Incluye la palabra *post-industrial*.

12 El autor incluye la frase: *como se muestra en la famosa fórmula* cujus regio, ejus religio.

13 El autor subtitula, a la línea: 5. *Sistemas cerrados y abiertos.*

Scanned with CamScanner

abierto, pero, bien entendido, ello no obsta para que con fines heurísticos pueda ser considerado como cerrado si lo que nos planteamos es la aclaración de ciertas líneas básicas de su estructura y funcionamiento interno, con abstracción de otras condiciones. Tal ha sido el método que ha seguido una buena parte de las utopías clásicas que suponían una isla sustraída a los efectos perturbadores del resto del mundo y tal ha sido el método que siguen una serie de autores con intención científica, entre los que se incluye una buena parte de los tratadistas de teorías del Estado y, desde luego, Kelsen.

Sin poner en cuestión la licitud de este punto de vista para ciertos objetivos científicos o gnoseológicos, estimamos que el sistema estatal no puede ser plenamente comprendido más que considerándolo como un sistema abierto. Siendo así, hemos de enumerar, de modo muy esquemático, qué recibe como insumo y qué remite como producto. Qué recibe del ambiente y que produce para el ambiente. Como insumos podemos considerar las demandas de los grupos políticos y sociales que postulan las decisiones estatales destinadas a satisfacerlas. Podemos considerar también los acontecimientos ambientales que obligan al Estado a una acción, o a plantearse sus propias autodemandas. Podemos considerar los recursos materiales en forma de impuestos, empréstitos y otros modos de exacción[14]; los personales en forma de funcionarios, servicio militar, etc.; podemos contar los informativos en el sentido amplio del vocablo que comprende no sólo la información sobre fenómenos y acontecimientos sino también los saberes científicos y técnicos que se necesitan para la gestión estatal. Por supuesto, los insumos pueden clasificarse en positivos cuando facilitan la acción del Estado y negativos cuando la obstaculizan. Por ejemplo, un malestar en la sociedad que acumula una serie de demandas que no se pueden satisfacer, una cultura política ineficiente, el terrorismo, etc., todo eso pertenecería al linaje de los insumos, no positivos sino negativos.

14 Sustituye por: *extracción*.

Scanned with CamScanner

El sistema estatal procesa estos insumos y los transforma en productos, entre los que se pueden contar –junto a otros posibles–, la creación de un orden objetivo para las acciones y los acontecimientos, expresado principalmente en la emisión y aplicación de normas jurídicas. La intervención en los mismos acontecimientos en forma de planes y de medidas *ad hoc*, la gestión de los servicios públicos y, en nuestro tiempo, la creación de condiciones de existencia que ni el individuo ni los grupos pueden crear por sí mismos; es decir, la «procura existencial» sobre la que volveremos a tratar en su momento.

Los insumos y productos estatales están en relación de retroacción. Sin los insumos y sin su debido procesamiento no serían posibles los productos. Esto es obvio. Pero a su vez los productos aumentan o disminuyen los insumos positivos. Una política económica o fiscal acertada aumenta –evidentemente– los recursos económicos que puede extraer el Estado, mientras que una política errada los restringe. Una política educativa acertada o un determinado tipo de política educativa permitirá reclutar funcionarios competentes, o soldados que sean capaces de manejar armas complejas, y puede, además, contribuir de modo poderoso al cambio[15] social.

De manera que, en términos amplios, de la certeza o del error de la política del Estado depende el mayor o menor apoyo que sus políticas puedan encontrar en la población. Es decir, de los insumos positivos. Por consiguiente, si bien las posibilidades del sistema estatal están condicionadas por la estructura y coyuntura del ambiente, es decir, por los insumos que éste pueda ofrecerle, no es menos cierto que la acción estatal puede contribuir a la transformación del ambiente. Afirmación que no solamente se desprende de la lógica sistémica, sino que, además, está demostrada a lo largo de la historia del Estado.

Ahora bien, el ambiente no es un todo indiferenciado y amorfo sino que constituye en sí mismo un sistema que

15 Sustituye por: *movilidad.*

Scanned with CamScanner

El sistema estatal procesa estos insumos y los transforma en productos, entre los que se pueden contar –junto a otros posibles–, la creación de un orden objetivo para las acciones y los acontecimientos, expresado principalmente en la emisión y aplicación de normas jurídicas. La intervención en los mismos acontecimientos en forma de planes y de medidas *ad hoc*, la gestión de los servicios públicos y, en nuestro tiempo, la creación de condiciones de existencia que ni el individuo ni los grupos pueden crear por sí mismos; es decir, la «procura existencial» sobre la que volveremos a tratar en su momento.

Los insumos y productos estatales están en relación de retroacción. Sin los insumos y sin su debido procesamiento no serían posibles los productos. Esto es obvio. Pero a su vez los productos aumentan o disminuyen los insumos positivos. Una política económica o fiscal acertada aumenta –evidentemente– los recursos económicos que puede extraer el Estado, mientras que una política errada los restringe. Una política educativa acertada o un determinado tipo de política educativa permitirá reclutar funcionarios competentes, o soldados que sean capaces de manejar armas complejas, y puede, además, contribuir de modo poderoso al cambio[15] social.

De manera que, en términos amplios, de la certeza o del error de la política del Estado depende el mayor o menor apoyo que sus políticas puedan encontrar en la población. Es decir, de los insumos positivos. Por consiguiente, si bien las posibilidades del sistema estatal están condicionadas por la estructura y coyuntura del ambiente, es decir, por los insumos que éste pueda ofrecerle, no es menos cierto que la acción estatal puede contribuir a la transformación del ambiente. Afirmación que no solamente se desprende de la lógica sistémica, sino que, además, está demostrada a lo largo de la historia del Estado.

Ahora bien, el ambiente no es un todo indiferenciado y amorfo sino que constituye en sí mismo un sistema que

15 Sustituye por: *movilidad.*

puede articularse, tanto para efectos heurísticos como para el desarrollo de programas y políticas del Estado, en varios subsistemas tales como el subsistema económico –que no es cuestión de definir aquí (pues se nos va el tiempo)–, el social, el cultural y el político cuyos actores principales son los partidos y otros grupos en pugna por ocupar o influir el poder del Estado[16].

Ahora bien, todos estos subsistemas en que se ordena el ambiente (o en los cuales nos es posible ordenar el ambiente para nuestra acción frente a tal ambiente) están entre sí en relaciones de retroacción. Por ejemplo el crecimiento del nivel cultural en el subsistema de cultura tiene importantes efectos sobre el subsistema económico en cuanto que le puede proporcionar cuadros de obreros especializados, contribuir a la innovación técnica[17], etc. Los tiene también sobre el social ya que puede alterar sus parámetros de estratificación y movilidad. Pero, a su vez, las posibilidades de expansión del subsistema cultural dependen –entre otros factores– del desarrollo de los sistemas económico y social, y así podríamos continuar la serie de ejemplos, pero creo que los mencionados bastan para mostrar las relaciones de retroacción entre los distintos subsistemas ambientales.

Esta interacción ofrece, de un lado, mayores posibilidades a la acción del Estado, ya que éste puede operar de modo indirecto sobre el subsistema ambiental A a través de los subsistemas B o C. Es decir, proporciona un amplio margen para la utilización de estrategias indirectas. Pero de otro lado introduce factores de incertidumbre, o cuando menos, de

16 En la versión escrita el autor desarrolla lo que omite en la versión oral: *el subsistema económico destinado a la producción y distribución de bienes; el sistema social* sensu stricto *constituido, entre otros factores, por las relaciones de distinto tipo entre los grupos, estratos, clases, organizaciones, etc; por el subsistema cultural que comprende no sólo los valores estimados en una sociedad sino también y su caudal de conocimientos, sino también de las actitudes en las que se subjetiva la cultura política, es decir, de las tendencias relativamente estables a responder ante los problemas y opciones políticas de una determinada manera y que pueden tener una importancia de primer orden para la estabilidad de un régimen.*

17 El autor sustituye por: *tecnológica.*

Scanned with CamScanner

complejidad en su acción ya que, en virtud de esa interacción sistémica, de esas conexiones de retroacción, la solución de un problema en el subsistema A puede crear complejas cuestiones o problemas en los subsistemas B y C. Por ejemplo, las medidas para hacer frente a una recesión –quizás certeras desde el punto de vista económico– pueden crear unos graves problemas en la esfera social o en la política, con los consiguientes insumos negativos para el funcionamiento del sistema estatal[18].

Hemos dicho anteriormente que el sistema estatal es un sistema abierto y ahora es el momento de precisar algo más sobre esta afirmación. En primer término, no puede ser un sistema totalmente abierto, es decir, no puede responder ni recibir todo lo que le demande o le envíe el ambiente. De un lado por la razón lógica de que –de ser así– perdería los límites con el ambiente y sería absorbido por éste; es decir, el sistema habría dejado de existir. Y de otro lado, porque el sistema estatal –como cualquier otro sistema– es incapaz de procesarlo todo, tanto por la carencia de recursos como por enfrentarse a demandas contradictorias. Es decir, que si uno resuelve una, no puede resolver la otra. Por consiguiente, dentro de la superabundancia de posibilidades ofrecidas tiene que desplegar una actividad de selección en cuyos detalles no podemos entrar aquí. Diremos tan sólo que ha de distinguir entre las demandas o acontecimientos insignificantes, es decir, aquéllos que no merecen ninguna respuesta, y los significativos que merecen una respuesta dentro de la cual hay que tener en cuenta, a su vez, su relativa significación y, a partir de ello, determinar el tipo de la respuesta, el tipo y la intensidad de la respuesta[19].

---

18 El autor subtitula, a la línea: *6. Grados de apertura y de cierre.*

19 El autor añade: *La calificación de una demanda o de un acontecimiento como insignificante o como significativo en uno u otro grado depende, no sólo de la naturaleza misma del problema, es decir, de su importancia intrínseca, sino también de las posibilidades de atenderlo y de la capacidad de influencia o de conflicto de los actores de las demandas y, con ello, de los obstáculos que pueda crear al funcionamiento del sistema. Todo ello en función de la idea de la realidad que oriente a los actores del sistema y que incluye tanto conocimientos*

Scanned with CamScanner

Cuando la selección es muy rigurosa o más bien cuando el sistema resiste a toda intrusión del ambiente en vez de adaptarse a él, entonces se convierte en menos abierto o se aproxima al cierre. En este orden de cosas merece la pena recordar que los teóricos de los sistemas, dando generalidad a una ley de Carnot (a la segunda ley de la termodinámica), tienden a afirmar que los sistemas más cerrados están sujetos a un proceso de entropía, es decir, a una creciente pérdida de energía que les lleva a la desorganización y decadencia crecientes hasta desembocar, al fin, en el colapso del sistema, sea por causas endógenas, sea por un acto drástico procedente del exterior al que se es incapaz de resistir.

En términos amplios creemos que este principio se puede aplicar también a los sistemas políticos y estatales, si bien recordando, de un lado, que difícilmente se encuentra en este campo un sistema realmente hermético, y de otro, que un sistema político-estatal semicerrado puede durar siglos y hasta milenios, aun a costa de que frente a intrusiones de nuevos acontecimientos el sistema se destruya rápidamente. Veamos algunos ejemplos históricos. El Japón, desde 1640 en que expulsa definitivamente a las misiones religiosas europeas hasta 1854 en que una escuadra americana abre sus puertos a cañonazos constituyó un sistema con tendencia al hermetismo frente a todo influjo político, cultural y económico externos y redujo sus relaciones con el exterior a un depósito de mercaderes holandeses establecidos en la bahía de Nagasaki hasta que la demostración naval antes mencionada abrió el comercio a las potencias occidentales. De manera que era un sistema totalmente hermético. Este sistema fue incapaz de resistir la presencia de la escuadra norteamericana en sus puertos y el Japón entiende entonces que la única manera de conservar su autodeterminación frente a las potencias occidentales es mediante la adopción de su técnica, lo que lleva implícita

sobre la estructura de la realidad como los valores con arreglo a los cuales debe ser orientada.

Scanned with CamScanner

la de su ciencia y la de sus formas organizativas. De este modo el viejo sistema, con una tendencia enérgica hacia el cierre, se transforma en un sistema abierto, no sólo sin pérdida sino como requisito necesario para mantener su capacidad de autodeterminación[20].

La España de los siglos XVI al XVIII, que no puede decirse, evidentemente, que fuera un sistema globalmente hermético o cerrado –puesto que desarrollaba una política exterior amplísima–, pero sí era un sistema con tendencia al hermetismo o realmente hermético frente a toda intrusión que pusiera en peligro la unidad y pureza de la fe católica; con la consecuencia de que España haya quedado durante mucho tiempo marginada del pensamiento moderno y que su pensamiento y sus estructuras económicas hayan entrado en un proceso de entropía[21] cuyas consecuencias estamos aún pagando[22]. Algo análogo cabe decir, *mutatis mutandis*, con respecto al régimen franquista, al menos desde el punto de vista estrictamente político. Se trató de un sistema con gran tendencia al cierre, lo que le ha hecho incapaz de mantenerse una vez que se produjo el acontecimiento de la muerte de Franco.

Por consiguiente, se puede llegar a la conclusión de que el mantenimiento y la fortaleza de un sistema exigen su apertura, pero que ésta no puede ser tan amplia que lo admita todo, ya que en este caso perdería su capacidad de autodeterminación y, en última instancia, el sistema, como antes he dicho, sería absorbido por el ambiente. Es decir, en nuestro caso, el Estado se disolvería en la sociedad (situación

---

20 El autor agrega: *Un caso análogo fue el de China, cuyo único punto de entrada y salida al tráfico comercial fue, durante siglos, el puerto de Cantón, y que mantuvo durante milenios un sistema estático capaz de absorber a los invasores (mongoles, manchúes, etc.) sin cambiar su estructura y funcionamiento externos, pero que finalmente se mostró impotente ante la intervención de las potencias occidentales en 1900 y procedió a abrirse con menos decisión y también con menos éxito que el Japón.*

21 El autor añade: *del que son conscientes los pensadores de la época desde Fernández de Navarrete o Quevedo hasta el P. Feijóo.*

22 Esta conferencia fue dictada en 1978.

Scanned with CamScanner

a la que se aproximan las primeras etapas de una revolución pero que, a la larga, no puede mantenerse).

El grado y modalidades de apertura y de cierre dependen de una serie de variables.

Primero, de las condiciones de la época; de las condiciones históricas de cada época. En épocas de desarrollo escaso de comunicaciones, de economías en cierta medida autárquicas, de innovación tecnológica escasa, etc., etc., los sistemas político-estatales podían optar por ser más o menos abiertos o cerrados y, en todo caso, eran forzosamente menos abiertos que en la época actual en la que tales sistemas –estatales y políticos– tienen que ser abiertos en alguna medida por la coerción misma del ambiente, pues, en efecto, actualmente el progreso de las comunicaciones, la estructura de la economía mundial, la incapacidad del Estado nacional para subvenir por sí sólo a su defensa, etc., tienen como consecuencia que no sea posible un sistema totalmente hermético, cerrado a las influencias del exterior.

En segundo lugar, las modalidades de apertura y cierre están condicionadas por los valores efectivos de cada régimen, pudiendo establecerse un continuo: uno de cuyos extremos estaría formado por el totalitarismo, con el máximo grado de cierre posible en las condiciones del mundo actual, y el otro extremo estaría formado por una democracia, un régimen democrático, con el máximo grado de apertura compatible con la autodeterminación del Estado, pudiendo contarse entre ambos, pero próximos al cierre, los Estados autoritarios[23].

Todo sistema está sujeto a coerciones, entendiendo por tales los límites de sus posibilidades; de sus posibilidades de acción o de funcionamiento. La coerción define, por tanto, el margen de las posibilidades entre lo que hay que hacer, lo que se puede hacer y lo que no se puede hacer. Tales coerciones pueden dividirse en internas y ambientales. Entre las primeras nos encontramos con las coerciones de estructura, sea en su dimensión normativa (ya que en mayor o menor

23 El autor subtitula, a la línea: *7. Coerción del sistema.*

Scanned with CamScanner

medida el Estado ha de adaptarse a la ley, pero que se acrecen en un verdadero Estado de Derecho), sea en su dimensión organizacional (pues es completamente claro que con unas determinadas estructuras pueden conseguirse objetivos y actualizarse unos programas que con otras no se pueden conseguir o actualizar)[24].

Junto a la coerción de la estructura nos encontramos con la coerción del proceso, es decir, que una vez puesto en acción un programa o iniciado el desarrollo de una política es imposible volver atrás[25], al menos sin grandes pérdidas de energía. Es decir, entendida[26] la ejecución de una decisión, ésta coerciona a los mismos que la han tomado. Tales son las principales coerciones internas del sistema, pero a ellas hay que añadir las coerciones que provienen de las condiciones estructurales y coyunturales del ambiente, ya que –como hemos visto–, el sistema depende de la calidad y cantidad, y del carácter positivo o negativo que tengan sus insumos, a lo que se añade que la estructura del ambiente puede ser más o menos simple o compleja y, a medida que se hace más compleja, se acrecen las demandas y los problemas planteados al sistema estatal[27].

Para neutralizar tales coerciones el sistema estatal, como cualquier otro sistema, tiene las siguientes posibilidades:

(i) Cambiar su estructura y función. En este sentido, conviene recordar la tesis de Luhmann[28], según la cual cada complejidad del sistema ha de estar en proporción a la com-

---

24 El autor agrega: *No es cuestión de entrar aquí en los requisitos que debe satisfacer una estructura para que sea eficaz. Diremos solamente que, dado que el objetivo de una organización es transformar una pluralidad de acciones y de recursos en una unidad de resultados, es claro que una primera condición es que exista el debido acoplamiento entre sus partes, es decir, que el producto de cada componente sea un insumo para otro o para otros, ya que en caso contrario se produce un despilfarro de energía que aumenta la coerción.*

25 Sustituye por: *volver al estadio inicial.*

26 Sustituye por: *emprendida.*

27 El autor agrega: *se hacen más numerosas las variables a considerar, cambian más rápidamente las situaciones, etc.*

28 Luhmann, N., *Soziologische Aufklärung* (Opladen, 1974).

Scanned with CamScanner

medida el Estado ha de adaptarse a la ley, pero que se acrecen en un verdadero Estado de Derecho), sea en su dimensión organizacional (pues es completamente claro que con unas determinadas estructuras pueden conseguirse objetivos y actualizarse unos programas que con otras no se pueden conseguir o actualizar)[24].

Junto a la coerción de la estructura nos encontramos con la coerción del proceso, es decir, que una vez puesto en acción un programa o iniciado el desarrollo de una política es imposible volver atrás[25], al menos sin grandes pérdidas de energía. Es decir, entendida[26] la ejecución de una decisión, ésta coerciona a los mismos que la han tomado. Tales son las principales coerciones internas del sistema, pero a ellas hay que añadir las coerciones que provienen de las condiciones estructurales y coyunturales del ambiente, ya que –como hemos visto–, el sistema depende de la calidad y cantidad, y del carácter positivo o negativo que tengan sus insumos, a lo que se añade que la estructura del ambiente puede ser más o menos simple o compleja y, a medida que se hace más compleja, se acrecen las demandas y los problemas planteados al sistema estatal[27].

Para neutralizar tales coerciones el sistema estatal, como cualquier otro sistema, tiene las siguientes posibilidades:

(i) Cambiar su estructura y función. En este sentido, conviene recordar la tesis de Luhmann[28], según la cual cada complejidad del sistema ha de estar en proporción a la com-

---

24 El autor agrega: *No es cuestión de entrar aquí en los requisitos que debe satisfacer una estructura para que sea eficaz. Diremos solamente que, dado que el objetivo de una organización es transformar una pluralidad de acciones y de recursos en una unidad de resultados, es claro que una primera condición es que exista el debido acoplamiento entre sus partes, es decir, que el producto de cada componente sea un insumo para otro o para otros, ya que en caso contrario se produce un despilfarro de energía que aumenta la coerción.*

25 Sustituye por: *volver al estadio inicial.*

26 Sustituye por: *emprendida.*

27 El autor agrega: *se hacen más numerosas las variables a considerar, cambian más rápidamente las situaciones, etc.*

28 Luhmann, N., *SOZIOLOGISCHE AUFKLÄRUNG* (Opladen, 1974).

Scanned with CamScanner

plejidad del ambiente, ya que es la única manera de que pueda responder a la variedad de problemas y de demandas planteados por éste. El principio de Luhmann es, por un lado, muy difícil de desarrollar y, por otro lado, es obvio. Vamos a optar por esta segunda posibilidad. Es obvio porque es claro que a medida que el Estado se enfrente con problemas más grandes y más complejos tiene que ir creando los órganos para cambiar, para enfrentar estos problemas. De manera que quedamos que la primera posibilidad es cambiar su estructura y función, ¿no?[29].

(ii) La segunda posibilidad es el cambio de ambiente. El sistema estatal trata entonces de incluir[30] factores perturbadores que limitan el ambiente, lo que puede tener un carácter, bien excepcional, o bien permanente. Al primer aspecto pertenecen, por ejemplo, las medidas para superar una situación de emergencia, sectorializada o generalizada. Como ejemplo expresivo de las segundas puede ponerse la exclusión de los partidos por un régimen autoritario, o de un partido anticonstitucional por un régimen democrático. O la exclusión de los motivos de perturbación mediante las políticas económicas y sociales adecuadas, a fin de transformar, por ejemplo, la lucha existencial y radical de clases en pugnas encapsuladas en una empresa o en una industria, y resolubles por reglas del juego o instrumentos jurídicos.

(iii) La tercera posibilidad frente a la coerción del ambiente es la incorporación de partes del ambiente al sistema, a fin de tener un control más inmediato sobre ellas. Por ejemplo, la estatización de empresas claves o de punta sin las que quizás

29 El autor añade: *Por ejemplo, diremos que el problema social obligó al desarrollo de los servicios de seguridad social, a la creación del derecho laboral, etc.; que la complejidad económica ha conducido a las planificaciones y a la creación de órganos de control económico; que la necesidad de enfrentar problemas, de carácter multidisciplinario o en los que inciden distintos intereses públicos y privados ha conducido a la proliferación de comisiones interministeriales o mixtas; que la complejidad del* spectrum *del conflicto político-militar de los Estados Unidos le ha conducido a una diversificación de armas, de unidades y de posibles respuestas militares.*

30 El autor sustituye por: *excluir.*

Scanned with CamScanner

no pudiera ejercerse la función de orientar la política económica o impulsar la innovación tecnológica, o la estatización de sindicatos por un régimen autoritario. Este sería también un ejemplo de inclusión de partes del ambiente en el sistema.

(iv) La cuarta posibilidad es inversa, pero no necesariamente divergente de la anterior, y consiste en la expulsión al ambiente de partes integrantes del sistema. Por ejemplo, la desestatización de empresas y sindicatos. De manera que tales son pues las cuatro posibilidades que tiene el sistema para operar frente al ambiente y neutralizar las coerciones que éste pueda imponerle[31].

De todo sistema se dice que tiene unos límites, y los límites o fronteras de un sistema son lo que constituye la separación, o cuando menos la distinción, entre éste y su ambiente. En una palabra, en nuestro caso, la línea que separa lo que pertenece al Estado de acuerdo con las notas con que lo hemos calificado anteriormente (es decir, lo que está, pertenecería al sistema), lo que está dentro de una organización con potestad de tomar las decisiones vinculatorias para toda la sociedad nacional, y lo que está fuera de dicha organización. Es decir, el límite sería la línea de separación entre ambos términos, límites que, por supuesto, cambian históricamente. Expresado en términos habituales[32], podemos decir o podríamos afirmar que el límite está constituido por la distinción entre lo que tiene carácter público o lo que tiene carácter privado, por lo que *hic et nunc* es competencia del Estado y por lo que se deja al libre juego de la sociedad. Frecuentemente la teoría de sistemas, desde una perspectiva abstracta y operacional, designa al límite como la línea formada por un círculo dentro del cual hay mayor intercambio de relaciones entre los que están dentro del círculo, que entre éstos y los que están a su margen.

Sin embargo, todos los anteriores criterios, es decir, la distinción entre lo público y lo privado, la de Estado y

31 El autor subtitula a la línea: *8. Límites o fronteras del sistema estatal.*

32 Sustituye por: *tradicionales.*

Scanned with CamScanner

sociedad y la mayor intensidad de relaciones, no dejan de ofrecer ciertas dificultades, pues, en primer lugar, hoy nos encontramos con una simbiosis entre lo público y lo privado. Nos encontramos con ese fenómeno que los americanos llaman el complejo público-privado, con una difuminación de los límites entre el Estado y la sociedad, a lo que cabe añadir que, como veremos, ciertos componentes del Estado están en relación más intensa o mayor con componentes ajenos al sistema estatal, que con otros órganos del Estado. En una palabra, actualmente los límites del Estado tienen más de «marca» que de «frontera» de línea o lineal, o dicho en otros términos, los límites del Estado, al menos desde un punto de vista politológico están constituidos por subsistemas de intersección entre factores y componentes del ambiente, y factores y componentes del sistema. Es decir, nos encontramos con los sistemas perfeccionados cuando hay unos componentes que pertenecen a los dos sistemas, a cada uno de ellos, y a la vez a los dos.

Aplicando este criterio a nuestro objeto, podemos considerar un subsistema al que llamaremos político-estatal, constituido por aquéllos que participan en la toma de decisiones estatales (debiendo recordar que hemos distinguido entre el decisor con competencia formal para tomar la decisión, y los agentes de la decisión; es decir, los que influyen en ella aunque carezcan de competencia formal). En un Estado democrático occidental de nuestro tiempo este subsistema está integrado por tres componentes o sectores: el político, el socio-económico y el administrativo.

(i) El sector político está formado primordialmente por los partidos, los cuales, de acuerdo con los resultados electorales y las normas de la Constitución, ocupan los recipientes del poder del Estado constituidos por el Parlamento y eventualmente el Gobierno. A estos pueden añadirse aún otros recipientes del poder como los consejos consultivos o comisiones *ad hoc* o permanentes[33]. Pero el hecho de que un partido no esté en

33 El autor agrega: *menos formalizados.*

el gobierno, no quiere necesariamente decir que no participe en sus decisiones. Y no solamente a través de la dialéctica[34] parlamentaria, sino también por acuerdos y compromisos, bien entendido que esta posibilidad de participar en las decisiones se acrece a medida que, o bien hay un consenso entre los partidos, o bien, sin existir este consenso, los partidos de la oposición tengan la bastante capacidad conflictiva para crear obstáculos o incluso para bloquear la acción gubernamental. O dicho de otro modo, en la medida que puedan tener el dominio de un factor de incertidumbre en la realización de las políticas estatales.

La normalización, o si se quiere, la institucionalización fáctica de tal influencia puede dar origen al modelo de los dos círculos. Un primer círculo formado por el gobierno y, en general por los órganos de decisión estatal, y un segundo círculo o círculo de poderes de entorno periféricos constituido por los partidos y por ciertos partidos no incluidos formalmente en el gobierno. Con la consecuencia de que la política estatal es, en los aspectos estimados como fundamentales, la resultante del acuerdo entre los mencionados círculos. En caso límite, el Parlamento se podría transformar en un órgano de sanción, de control y publicidad de los mencionados acuerdos, pero un órgano al que se le ha extraído la decisión efectiva, digo, en un caso límite e hipotético.

(ii) El sector económico-social está formado principalmente por las grandes empresas y por las organizaciones de intereses empresariales y sindicales, quizás representadas en un consejo económico y social, pero sin que ello sea necesario ni siempre importante, pues independientemente de las modalidades institucionales o de reconocimiento institucional, la influencia de tales organizaciones en las decisiones estatales se basa en los supuestos mismos de los sistemas estatal, económico y político de nuestro tiempo. En efecto en un tiempo en que el Estado ha de desarrollar una política económica amplia y en el que sus decisiones afectan los intereses de los grupos

34 El autor sustituye por: *oposición*.

Scanned with CamScanner

económicos, está en la lógica de las cosas que estos grupos económicos traten de participar en la formulación y operacionalización de tales decisiones.

De modo que, a la competencia que pueda haber entre las empresas por dominar el mercado se añade la competencia por el influjo sobre el poder estatal. Además, ciertas decisiones estatales constituyen parámetros o insumos para la gestión empresarial. Partiendo de estos supuestos, es perfectamente comprensible que el mencionado influjo en las decisiones estatales no sea una cuestión accidental que se plantea de modo intermitente, sino que pase a constituir una actividad normal de la gestión empresarial y de las organizaciones de intereses.

Desde un punto de vista estatal, ya que hasta ahora hemos tratado el tema desde el punto de vista de las organizaciones de intereses; desde un punto de vista estatal –repito– se llega a conclusiones análogas ya que, de un lado, la formulación de decisiones necesita una información que –al parecer, en algunos casos– sólo puede ser dada o suministrada por las empresas y organizaciones de intereses que para algunos sectores específicos pueden disponer de servicios más eficaces que los del Estado. De otro lado, la ejecución de las decisiones necesita, frecuentemente, de una respuesta positiva de los grupos afectados. Por ejemplo, una planificación indicativa sólo puede actualizarse si los estímulos que ha previsto el plan constituyen, en efecto, una motivación para la acción de las empresas.

Tampoco parece fácil que una política respecto a los salarios pueda actualizarse (o actualizarse al menos de una manera cómoda sin grandes incertidumbres) sin un previo acuerdo con los sindicatos. En una palabra, el entendimiento con las empresas y con las organizaciones de intereses contribuye a neutralizar los factores de incertidumbre en las decisiones y líneas de la política estatal. Este influjo de las organizaciones de intereses puede ejercerse de modo directo sobre los órganos estatales, o puede ejercerse de modo indirecto a través de los partidos a los que, como es sabido, las

Scanned with CamScanner

organizaciones de intereses pueden prestar apoyo financiero, apoyo electoral –especialmente los sindicatos– y apoyo informativo para redactar la parte económica del programa, o de los programas electorales y, en general, para la gestión del partido.

(iii) El tercer sector está constituido por la administración que, imaginada como instrumento de gobierno en relación de subordinación frente a las instancias políticas –sin embargo– siempre ha participado en la toma de decisiones proporcionando los elementos de juicio para ello. Pero esta participación ha crecido considerablemente, hasta el punto de sufrir un verdadero cambio cualitativo en nuestro tiempo, en que la creciente intervención del Estado ha tenido como consecuencia que éste no pueda actuar solamente por sus competencias jurídicas, sino también a través de/ y poniendo a su servicio/ las competencias técnicas (muy especialmente las competencias técnicas que derivan de la llamada tecnología intelectual, constituida por los conocimientos necesarios para asegurar la racionalidad de la acción, identificar los medios para llevarla a cabo y para manejar y articular un gran número de factores o variables interdependientes, en una palabra, para el planteamiento y solución de problemas complejos con un grado aceptable de certidumbre).

Por consiguiente, es claro que, si bien el poder formal para tomar las grandes decisiones está en las instancias políticas del Estado, no es menos cierto que dichas instancias están, a su vez, bajo el condicionamiento de la *auctoritas* de la tecno-burocracia. A ello se añade que la actualización de las decisiones de nivel alto o superior, que toman las instancias políticas, puede ser desvirtuada o incluso bloqueada por las decisiones de nivel inferior. Las decisiones que ejecutan las superiores han de ser tomadas por la tecno-burocracia dentro de los ámbitos de su competencia. En una palabra, la complejidad de los problemas con los que ha de enfrentarse el Estado de nuestro tiempo crea una dependencia del decisor formal con respecto a las tecno-burocracias en condiciones de determinar la viabilidad de un objetivo y la elección de

Scanned with CamScanner

los medios más adecuados para realizarlo. Ello conduce frecuentemente a que los gobiernos cuenten entre sus miembros, especialmente para algunas carteras, a ministros procedentes de los grados superiores de los estamentos o cuerpos administrativos, un fenómeno que viene a ser una síntesis de dos contrarios. De un lado muestra el ascenso hacia los niveles del poder político de la tecno-burocracia, y de otro lado proporciona al Gobierno la posibilidad de controlar de modo efectivo, en una amplia medida, algunos sectores del aparato tecno-burocrático y eludiendo con ello, neutralizando con ello, un factor de incertidumbre.

Lo ideal es que la burocracia sea neutral frente a las distintas tendencias políticas, pero cuando ello no sucede (o no sucede en una extensa medida), es de gran importancia para los partidos con posibilidades de ocupar el gobierno contar con simpatizantes y no con militantes entre los funcionarios de la administración del Estado, ya que de otro modo se carecería de la necesaria información de un campo de reclutamiento hasta cierto punto firme y seguro para ciertos puestos de poder, de un instrumento fiable de gobierno y, en resumen, se acrecería el área de incertidumbre y con ello disminuirían las posibilidades efectivas de su acción política.

A las relaciones de la administración con el Gobierno y con los partidos, hay que añadir las desarrolladas con las organizaciones de intereses. Es decir, como hemos visto, la administración se desarrolla con el Gobierno y con los partidos, pero también establece sus conexiones con las organizaciones de intereses, unas conexiones que se muestran en una serie de fenómenos de todos conocidos, como el viaje de ida y vuelta del sector estatal al privado, las facilidades que tienen los miembros de las tecnocracias, sean estatales o privadas, para entenderse entre sí puesto que hablan el mismo lenguaje, el mismo *logos*, etc. Pero más importante para nuestro objeto es el fenómeno que se conoce en Italia con el nombre de *clientela*, y en Francia con el de *relais*. Se trata, en esencia, de que un departamento o sector de

Scanned with CamScanner

la administración pública, en el deseo de tener un control sobre el ambiente que le corresponde, el sector de ambiente frente al que se encuentra, de cumplir mejor con su función, busca unos *partenaires* privilegiados a los que considera como representantes de un determinado sector privado y con los que se entiende de modo normal o regular por considerar que tales *partenaires* le proporcionan la mejor información y son los agentes más idóneos para el desarrollo de las políticas estatales. En una palabra, de nuevo, los que más pueden reducir el área de incertidumbre.

Por su parte, estas *clientelas* o *relais* son los gestores de un sector privado frente a la administración pública, de manera que son, al mismo tiempo, agentes de la administración pública en el sector privado y brazos alargados de éste en el sector público. El sistema responde, pues, al interés de la administración en controlar a un sector del ambiente y al interés de este sector en controlar a la administración. Así, pues, se constituyen unos nudos o complejos público-privado de estructura más o menos laxa o firme, pero que pueden alcanzar un grado tal de integración en el que ciertos departamentos de la administración se encuentren más vinculados a ciertos representantes del sector privado que a otros departamentos de la propia administración estatal, por considerar que su información es más extensa y más fiable, que sus criterios son más certeros y que su influjo real dentro del sector afectado puede ser más eficaz que las decisiones autoritarias que tomen otros departamentos del Estado.

En resumen, como hemos visto, las decisiones estatales están condicionadas por el sector político dentro y fuera del Gobierno, por el económico y social y por el administrativo, no sólo unidos por el común objetivo de influir en las decisiones estatales sino también por unas relaciones entre todos ellos más o menos complejas. Pero, en todo caso, tales son los tres grandes poderes del Estado /o sobre el Estado de nuestro tiempo.

Scanned with CamScanner

II

DEMANDAS AL SISTEMA ESTATAL Y MEDIOS PARA ENFRENTARLAS

El tema de hoy, como habrán visto Uds. en el programa, se refiere al aumento de los tipos de demandas que se hacen al sistema estatal y de los medios que éste tiene para enfrentarlas[1].

Como vimos el día anterior, el sistema estatal está siempre bajo demandas, es decir, bajo propuestas o iniciativas de decisiones que provienen de los grupos políticos y de las organizaciones de intereses de acuerdo con los valores y objetivos de quienes las formulan. El concepto de demanda ha sido introducido en la ciencia política por los tratadistas del *political system* (lo digo en inglés porque es una expresión específica), y especialmente por Easton[2], al que siguen otros autores. Sin embargo, esta tendencia no sabe de otros tipos de demandas que las que formula el ambiente, es decir, las formuladas por los partidos y –como antes he dicho–, por las organizaciones de intereses. O sea, desconoce las demandas que se plantea el propio Estado.

Pero lo cierto es que junto a las demandas ambientales o exteriores, el sistema estatal se formula sus demandas propias, sea para operar en el ambiente, es decir, en el ambiente económico, social o cultural, sea para operar sobre la funcionalidad de su propia estructura. En resumen, hay unas demandas iniciadas por el ambiente y hay auto-demandas

---

1 El autor subtitula, a la línea: *1. Concepto y tipos de demandas.*

2 Easton, David, *The Political System*, (New York, Alfred A. Knopf Inc., 1953).

Scanned with CamScanner

que se plantea o formula el propio Estado. Como actores de estos tipos de demandas estatales se pueden entender, en la época presente, al Parlamento, al Gobierno y a la Administración. Es quizás bueno advertir que entre ambos tipos de demandas existe una relación de retroacción, ya que es obvio que las formuladas por el ambiente no pueden llevarse a cabo sin un cambio en la estructura y función estatales, a la vez que la estructura administrativa y política que en un momento dado tenga el Estado anima o desanima a formularle ciertas demandas y, en todo caso, éstas –dados los límites de la estructura o de los valores que inspiran a la estructura y función del Estado– son imposibles de atender o rechazarse de modo simple.

Las demandas internas que el sistema estatal se formula a sí mismo, obviamente, son expresión de la capacidad de autodeterminación que éste tiene. Pero tal capacidad se muestra no menos frente a las demandas externas. En primer término, porque como sabemos (sabemos por el día anterior), el sistema no puede admitir todas las demandas que le envíe el ambiente, y ello no sólo por la razón genérica de que en tal caso desaparecerían los límites entre el sistema y el ambiente, entre el Estado y la sociedad, sino también por razones más concretas, entre las cuales se encuentra que las demandas son heterogéneas y contradictorias; que los recursos para su atención tienen un límite; de que –sea en sí misma, sea en virtud de su interacción con otros factores–, cada demanda tiene unas consecuencias presentes y futuras que es preciso estimar, etc., etc.; todo lo cual obliga a la selección de las que son posibles de atender y en qué grado y plazo, así como también el intento de armonizar o integrar las demandas que se oponen entre sí o son contradictorias.

Así, pues, el Estado ha de tener siempre un ámbito de auto-determinación, de libertad de decisión frente a las demandas. Sin embargo, este ámbito puede ser más o menos amplio y esta amplitud depende de las coerciones externas o internas al sistema estatal de las que hemos hablado el día anterior. Pero, dejando de lado su autonomía más o menos

Scanned with CamScanner

amplia frente a tales coerciones, la auto-determinación del sistema estatal (como la de un sistema organizado cualquiera), su autonomía frente a los azares y contingencias, exige que opere con arreglo a su propia representación de la realidad[3].

Esta representación de la realidad puede ser más o menos expresa o latente, firme o laxa, y puede incluir en nuestro tiempo desde vagas imágenes de tipo ideológico hasta formulaciones precisas y rigurosas hechas posibles por los actuales métodos de las técnicas intelectuales, tales como aplicaciones de teoría de sistemas, de juegos, etc.[4]

Pero, en todo caso, dicha representación incluye:

(i) Unos valores últimos a cuya actualización debe orientarse la acción estatal.

(ii) Unos objetivos a corto o mediano plazo, y concretos; unos objetivos orientados a mantener o a crear un estado de cosas estimado[5]. Mientras que la preferencia axiológica es, en buena parte irracional y, por tanto, irreductible al argumento, los objetivos –en cambio–, son adecuados o susceptibles de racionalización. Pueden tener, además –cada uno de los objetivos– una significación axiológica plurivalente. Por ejemplo, una medida político-social puede servir a la paz social o incluso a la funcionalidad empresarial, así como también a reivindicaciones de los obreros[6]; una política educativa puede servir simultáneamente a valores culturales y económicos, puesto que proporciona un personal calificado a la actividad industrial, y puede tener también unos efectos en la sociedad. De aquí que el área de consenso o compromiso en los objetivos, es decir, en las medidas específicas y concretas, pueda ser mayor que en los valores, lo que permite el acuerdo entre fuerzas políticas que, desde el punto de vista

---

3 El autor subtitula, a la línea: *2. La representación de la realidad.*

4 El autor especifica: *Teoría de juegos, del análisis de sistemas, de la investigación operacional, etc.*

5 Sustituye por: *deseable.*

6 Sustituye por: *laborales.*

Scanned with CamScanner

ideológico pueden ser antagónicas pero, naturalmente –debe señalarse– que no hay reglas sin excepción.

(iii) Esta representación de la realidad exige la percepción de la estructura y coyuntura de la realidad, así como de las dependencias recíprocas de sus componentes y sectores. Si los valores y los objetivos nos muestran distintas áreas de lo que se quiere, la consideración de la estructura de la realidad nos muestra el área de lo que se puede, nos muestra, no sólo la vaga posibilidad, sino también la posibilidad real.

Tales son, pues, los componentes más importantes de lo que denomino representación de la realidad. Un tipo de representación de cuyo acierto depende la capacidad de auto-determinación de un sistema organizativo de cualquier especie, de cualquier sistema de acción. Una representación que es condición para cancelar –en la medida de lo posible–, la dependencia de lo contingente o de lo que en un momento dado parece tener gran capacidad de conflicto pero que en una percepción más profunda mostraría que no la tiene tanta; o bien para saber qué fenómeno es significativo, qué es funcional y qué es disfuncional; qué tipo de respuesta procede dar a cada acontecimiento y coyuntura, qué demandas hay que responder o satisfacer y cuáles hay que posponer o rechazar, así como la jerarquía o el orden de preferencia entre las admitidas. Como hemos dicho, la representación de la realidad es inherente a toda organización o sistema de acción. Así, una empresa opera en función de la idea que ella misma se hace de la realidad: la demanda que se puede prever, la competencia del mercado, las posibles innovaciones, los costos[7], etc., etc. Un régimen capitalista procede a satisfacer ciertas demandas en función de su modo de representarse la realidad[8], mientras que un régimen del socialismo o socialista, se preocupa de satisfacer otras o, en algunos casos las mismas, pero en distinto orden jerárquico o de urgencia.

7 El autor continúa: *seguridad de abastecimiento de materias primas, posibilidades de financiación, etc.*

8 El autor agrega: *política, social y económica.*

Scanned with CamScanner

Es evidente que cualquier sistema de acción puede, en un momento dado, proceder a un cambio drástico o lento de su percepción, de su manera de representarse la realidad. Un ejemplo lo tenemos en nuestro tiempo con el euro-comunismo. Pero en todo caso, de la claridad y certeza de la representación de la realidad depende que las políticas estatales sean más o menos proyectivas o reactivas, controladas o incontroladas. Las primeras son aquéllas que, de acuerdo con las posibilidades efectivas o reales, se plantean una serie de objetivos claramente definidos a mediano o largo plazo, a cuya consecución van sometiendo los acontecimientos; más aún, los van promoviendo o condicionando hasta lograr un estado de cosas planteado o deseado. O dicho en otros términos, proyectan un futuro posible que incide de modo inmediato sobre el presente y sobre los acontecimientos intermedios.

Frente a ella, la política reactiva no controla sino que es arrastrada por los acontecimientos. Puede que tenga una representación, una imagen de lo real pero, o se muestra inerme ante las presiones temporales o sociales en las que lo importante cede ante lo apremiante, o se elude el enfrentamiento del conflicto. De modo que, si bien es capaz de encontrar una salida inmediata, en cambio crea un proceso de incertidumbre a medio o largo plazo. En su momento vamos a ver, sin embargo, los límites que la complejidad de nuestro tiempo impone a las políticas proyectivas.

Para terminar con este tema, yo creo que este concepto de representación de la realidad es muy importante para la doctrina política, y que sustituye con ventaja a conceptos afines como el concepto ideología[9].

Bien, vamos a ocuparnos ahora del crecimiento de las demandas.

El Estado liberal, al menos en sentido típico ideal, se limitaba (como todos Uds. saben) a crear un orden para la acción, para acontecimientos económicos y sociales pero sin

9 El autor subtitula, a la línea: *3. El crecimiento de las demandas.*

Scanned with CamScanner

accionar él mismo, sin intervenir él mismo en tales acontecimientos, más que de un modo subsidiario. Este modelo, este tipo ideal –que no siempre coincide con la práctica estatal–, era el contrapunto de la concepción de la economía y de la sociedad como sistemas autorregulados por la libre competencia y capaces de generar los mejores órdenes posibles de acuerdo con los principios de la economía clásica, y de ciertas politizaciones más o menos exageradas[10] y simplistas de las ideas de Darwin, con arreglo a las cuales el *status* que cada persona ocupaba en la sociedad era el que correspondía con arreglo a su capacidad en la lucha por la existencia. Una concepción que, *mutatis mutandis*, es la mantenida actualmente por la teoría funcionalista americana de la estratificación[11].

Con arreglo a este esquema, al Estado no le correspondía otra cosa que la defensa frente al exterior, la garantía de la convivencia pacífica[12], y la gestión directa o indirecta de servicios públicos elementales. En una palabra, su función era simplemente crear las condiciones ambientales para el libre despliegue de los distintos aspectos de la sociedad civil. Contrapunto de lo cual era la escasez de demandas que recibía el Estado de la sociedad.

Como he dicho, se trata de una formulación en términos típico-ideales, pues lo cierto es que el Estado nunca dejó de interesarse de un modo o de otro por los problemas económicos y tanto más cuanto más atrasado estaba el país, ya que en los países atrasados (como por ejemplo el caso máximo de la Rusia zarista) sólo la acción económica estatal era capaz de promover el desarrollo. En todo caso, aun admitiendo que el Estado fuera expresión de las clases dominantes, es lo cierto que éstas estaban lejos de constituir una unidad sin fisuras sino que, por el contrario, tenían entre sí intereses opuestos y contradictorios y trataban de influir a los gobiernos para que tomaran unas medidas acordes con sus intereses respectivos,

10 El autor sustituye por: *radicales*.

11 El autor agrega la palabra *social*.

12 El autor añade: *el sistema monetario*.

Scanned with CamScanner

de lo cual el ejemplo más conocido es la pugna entre proteccionismo y libre cambio.

Por su parte, es bien sabido que las clases obreras presionaban a través de sus partidos y sindicatos para que el Estado tomase medidas en materia de política obrera y social, unas medidas que se aceleran a partir del último cuarto de siglo. Algunas de estas medidas económicas y sociales pueden ser consideradas como efecto de las demandas exteriores que el sistema estatal se ve obligado a aceptar, dada la capacidad de conflicto de quienes las postulan. Pero algunas de ellas coincidían con las auto-demandas que se planteaba el propio Estado. Por ejemplo, las medidas proteccionistas, bien que formuladas por un grupo interesado[13], tales medidas, no obstante, estaban de acuerdo o podían estar de acuerdo con los intereses fiscales del sistema estatal, o bien con la idea de que la fortaleza, la seguridad y la relativa eliminación de incertidumbres exigía por parte del Estado, un sistema de economía nacional que sólo era asequible mediante medidas proteccionistas.

Cuando Bismarck establece el sufragio universal, lo establece, no tanto para aceptar una demanda que le hacían los partidos democráticos, sino también porque Bismarck entendía que la única manera de integrar el Segundo Reich (el nuevo imperio alemán) era el sufragio universal. Por tanto, aquí hay una coincidencia entre una demanda exterior al Estado y una demanda interna al Estado.

Lo propio ocurría con las medidas de política social que, si bien interesaban de modo directo a las clases trabajadoras, no es menos cierto que estaban de acuerdo con ciertos postulados ideológicos sobre la función del Estado y contribuían, además, a mantener la paz entre las clases y, con ello, a la integración de la sociedad nacional disminuyendo, por tanto, la extensión y radicalización del conflicto de clases y, en resumen, obteniendo un cambio del ambiente en un sentido funcional para el sistema estatal[14].

---

13 Sustituye por: *social.*

14 El autor agrega: *neutralizando los insumos negativos.*

Scanned with CamScanner

Sin embargo, las medidas exigidas por estas demandas –o tomadas en virtud de tales demandas–, en unas ocasiones eran excepcionales, en otras eran intermitentes y, en todo caso, se trataba de medidas, o bien destinadas a eliminar un obstáculo transitorio a la autorregulación del sistema económico, o bien eran de un carácter sectorializado o factorializado; es decir, una medida aquí y allá pero sin unas conexiones entre ellas. Es decir, que en modo alguno constituían un sistema global que pusiera en cuestión la regulación propia por contraste con la regulación del orden económico.

Solamente con la I Guerra Mundial aparece un sistema de esta naturaleza; es decir, algo donde toda una serie de medidas se conexionan entre sí para la obtención de un objetivo definido. Este sistema –que aparece en la I Guerra Mundial– no surgió tanto de una demanda de los grupos de la sociedad, cuanto de una demanda (auto-demanda) del propio Estado frente a los problemas, frente a la necesidad de movilizar e integrar los recursos que requería la contienda, requería la guerra. Como ha dicho un historiador, «surge entonces un nuevo tipo de relaciones entre las empresas y el poder, entre el capital y el Estado, que prefigura el porvenir. Además, esta experiencia permite a los dirigentes políticos y a los economistas tomar conciencia del papel de las políticas económicas para reducir los efectos económicos y sociales nefastos del liberalismo o el *laissez-faire*»[15].

No se trataba, ni mucho menos, de poner en cuestión los supuestos económicos del capitalismo, pero sí se trataba de la necesidad de dirigir la actividad económica nacional hacia unos objetivos, fuera definidos con acento autoritario –como en Alemania–, fuera en relaciones de trilateralismo, de coordinación de ejército, industria y poderes públicos, –como en el caso francés–, o bilaterales de empresa pública y poderes públicos (como era el caso en los países anglosajones). Por supuesto, las medidas de intervención

15 P. León, p. 38. (*Sic* en el original).

Scanned with CamScanner

estaban imaginadas como provisionales, pero el enlace de las consecuencias de la I Guerra Mundial con las crisis económicas que le siguen, hace que, desde distintos sectores y estratos de la sociedad, se postule la intervención del Estado para salir de una crisis que ya no es tan sólo económica, sino que es también social y política, como se muestra en la expansión de los regímenes fascistas en el período entre ambas guerras y, en general, en toda la serie de turbulencias de los años veinte y treinta. Aunque la visión sistémica de las cosas todavía no estaba desarrollada, se percibe ya que los problemas políticos, económicos y sociales no pueden resolverse aisladamente sino en recíproca interacción.

Sin necesidad de entrar en más detalles históricos –que por otra parte son conocidos de todos Uds.–, diré tan sólo que después de la II Guerra Mundial las demandas al Estado se han acrecentado de modo considerable. No hay grupo o categoría de la sociedad que no demande la intervención estatal, sea para satisfacción inmediata o directa de sus intereses, sea para impedir que se satisfagan otros intereses, los intereses de otros grupos en contradicción con los propios. Y cuando se postula la inhibición suele ser en razón de un interés concreto y definido. Aquí habría que recordar la famosa frase de Talleyrand de que «la no-intervención es una forma de intervención».

Tanto el Estado puramente neutral, como el sistema económico autorregulado y basado en la pura concurrencia, pertenecen al pasado y sólo perviven como reliquias ideológicas. La cuestión no se plantea ahora en términos de esto o de aquello: Estado neutral o Estado interventor, de economía libre o de economía controlada, sino que se plantea en términos de una mayor o menor intervención, o de una u otra orientación de ésta. Las demandas son innumerables, las demandas al Estado son innumerables y apenas hemos de hacer otra cosa que recordar algunas a título de ejemplo. Se le plantea, se le pide al Estado que neutralice las desigualdades en los *status* económicos y sociales, que facilite el ascenso en la jerarquía social, que facilite el mayor acceso

Scanned with CamScanner

a los bienes materiales e inmateriales y culturales y, por tanto, que abra a todos el sistema educacional. Se le exige la defensa del ambiente ecológico, la promoción de actividades como investigación y desarrollo, el apoyo al crecimiento económico, el aumento de servicios públicos; la protección frente a las grandes organizaciones privadas, la eliminación de obstáculos a la economía de mercado que surgen de la dialéctica propia de la economía de mercado (por ejemplo la lucha contra los monopolios), etc., etc.

Cabe preguntarse cuáles son las razones para este crecimiento y generalidad de las demandas, tema ciertamente muy difícil pero sobre el que voy a intentar decir algo. De un lado, estamos o vivimos en un mundo con una superabundancia de posibilidades. Nos es posible estar en breves horas en otro hemisferio, nos es posible comunicarnos con cualquier parte del planeta, prácticamente en el acto. Nos es posible el tener acceso a bienes materiales y culturales hace poco impensables para la mayoría de la gente, nos es posible utilizar de modo rápido un conocimiento científico transformándolo en procedimiento técnico y éste, a su vez, también con un plazo breve, en un producto destinado a satisfacer una necesidad real o artificial y así podríamos aumentar el repertorio de todas esas cosas que nos es posible ahora, es decir, de la superabundancia de posibilidades.

Pero de otro lado, se ha generado –y en contradicción aparente con ello–, se ha generado una especie de indigencia o de alineación existencial en cuanto que para activar esas posibilidades vitales hemos de hacerlo por mediación y mediatización –a veces– de grandes sistemas organizativos sobre los que no tenemos ningún control individual ni tampoco a través de pequeños grupos. Nuestras posibilidades son dependientes del sistema de tráfico; es decir, que podemos tener un automóvil pero las posibilidades de uso del automóvil están bajo la coerción del sistema de tráfico. Bien, de manera que como digo sólo podemos satisfacer esas superabundancias y posibilidades o actualizar esas superabundancias y posibilidades, por la mediación de los grandes

Scanned with CamScanner

sistemas como el de tráfico, de los sistemas de crédito, de los sistemas de seguridad social, de los sistemas eléctricos, aéreos, etc., etc.

En este orden de ideas es quizás conveniente el recordar una distinción de Forsthoff[16] entre el espacio vital utilizado y el espacio vital dominado, entendiendo en este caso y siguiendo las ideas de Forsthoff por espacio vital el ámbito de posibilidades abiertas al ser humano. Este espacio vital puede ser utilizado o señoreado, pero el ámbito de su utilización no siempre coincide con el de su señorío. Un campesino de otros tiempos utilizaba un escaso ámbito vital, pero ejercía el señorío sobre tal espacio; obtenía el agua de su propio pozo o de la fuente aldeana, los alimentos y la leña de sus propios predios, se movía y ordenaba perfectamente a su contorno inmediato, etc., etc. En cambio, el hombre de nuestro tiempo utiliza un espacio vital inmensamente más amplio, pero no ejerce el señorío con respecto a él, sino que tal señorío, tal poder ordenador, es ejercido por unos sistemas y organizaciones sobre los que no tiene control.

Tal es el problema planteado en los términos de la personalidad humana o de la personalidad individual, si queremos. Pero la cuestión se complica aún más si tenemos en cuenta que los sistemas que nos coercionan y rodean interactúan entre sí. De ello se desprende: (i) que los resultados de cada uno de ellos pueden ser malos o nocivos para los otros; es decir, que la acción de cada uno de ellos produce males en otros sistemas. Por ejemplo, el sistema industrial es obvio que tiene en muchos casos efectos negativos sobre el sistema ecológico o sobre el sistema de los recursos no reponibles o renovables, o recursos naturales no renovables. La innovación tecnológica tiene importantes efectos sobre la estructura y estratificación empresariales haciendo que decaigan ciertas industrias que producen los fenómenos de paro y empobrecimiento de ciertas regiones, y así se puede

16 Ernst Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts* (1950); *Der Staat der Industriegesellschaft* (1971).

Scanned with CamScanner

continuar. Pero ni los actores del sistema industrial ni los actores de la innovación tecnológica pueden tener en cuenta tales efectos.

A todo ello se añade, (ii) que del mismo modo que los sistemas están unidos entre sí para efectos negativos, lo están también para los positivos. El funcionamiento de los unos depende de los insumos que reciban de los otros, con la consecuencia, que se ha previsto ya, de que la catástrofe de ciertos sistemas[17], arrastraría la de los demás. Es decir, hoy hay (como lo saben Uds.) la conciencia de que los peligros de este mundo no dependen tanto de unas catástrofes naturales cuanto de unas catástrofes sistémicas, unas catástrofes en los sistemas.

Ahora bien, siendo así las cosas, en la medida que ello afecte a la funcionalidad del conjunto o de ciertos valores superiores, es preciso que haya una instancia que trate de cuidar de la interacción con los menores disturbios posibles entre los distintos sistemas u organizaciones[18] y, con ello, que neutralice sus efectos nefastos sobre la totalidad de la sociedad. Esa instancia no puede ser otra que el Estado, al menos dentro del ámbito de la sociedad nacional, y el acuerdo entre los Estados en ámbitos que trasciendan a las sociedades nacionales. Esto no quiere decir que la regulación por el Estado sea ni deba ser ni plena, ni centralizada, ni autoritaria, sino simplemente que ha de establecer unos parámetros administrativos, económicos y jurídicos en la medida que sea necesaria su intervención. Se trata de una demanda que más allá de los intereses concretos de los grupos afectados le plantea la necesidad histórica de nuestro tiempo. Estas reflexiones pueden y deben enlazarse con la tesis de Forsthoff a quien antes hemos mencionado, de la «procura existencial» como función típica del Estado del presente. Hemos visto cómo nuestra cultura, civilización, ha generado al mismo tiempo un crecimiento del espacio vital utilizado o, más aún, necesario dada la modalidad existencial

17 El autor agrega: *especialmente del sistema energético.*

18 El autor agrega: *de la sociedad.*

Scanned with CamScanner

del hombre actual, y una restricción del espacio vital dominado por el hombre individual o por pequeños grupos.

Esa necesidad de utilizar bienes y servicios sobre los que se carece de poder de ordenación y disposición inmediata produce la menesterosidad social y la inestabilidad de la existencia. También ante ello le corresponde al Estado, como una de sus principales misiones, la función, la responsabilidad de la procura o del cuidado existencial de sus ciudadanos. Es decir, le corresponde asumir las medidas que ofrezcan al hombre las posibilidades de existencia, que garanticen al hombre las posibilidades de existencia en las condiciones complejas del mundo actual. El Estado se transforma así en un Estado de prestaciones[19].

De todo lo dicho anteriormente se desprende que, junto a las demandas específicas postuladas por los grupos sociales interesados, nos encontramos con unas demandas difusas, planteadas de modo directo al Estado por la situación peculiar de nuestro tiempo.

Ahora bien, para satisfacer cualquier especie de demanda se necesita una serie de requisitos; es decir, la satisfacción de una demanda o de unas demandas es función:

(i) De la cantidad y calidad de los recursos que pueda proporcionar el ambiente. El ambiente, como hemos visto el otro día, es lo que está en torno al Estado, y se puede dividir a su vez en una serie de subsistemas como el económico, el político, el social, cultural, etc. De manera que, digo, la satisfacción de las demandas es función, primero, de la cantidad y calidad de los recursos que puedan ser dados, proporcionados, por el ambiente, lo cual, como hemos dicho el otro día, es una variable histórica.

(ii) Del acoplamiento que exista entre ellos; es decir, de la medida en que el producto de uno de ellos pueda ser aprovechado como insumo con las menores pérdidas posibles por otro, o por los otros (tal es justamente el acoplamiento:

19 El autor subtitula, a la línea: *4. Las posibilidades de satisfacción de demandas.*

Scanned with CamScanner

relación-acoplamiento es que el producto de un elemento de un sistema pueda ser aprovechado como insumo por otros). Pero evidentemente, esto no será siempre así. Así, un país puede tener grandes recursos materiales –por ejemplo, por ingresos del petróleo– pero si carece, si no tiene recursos personales de una cierta calidad capaces de administrar los recursos materiales de modo funcional, se produce una pérdida de energía y las prestaciones estatales serán –en proporción– inferiores a los recursos económicos. Y a la inversa, un país puede disponer de un exceso de recursos personales, sea en forma de mano de obra, sea en forma de personal con formación científico-técnica, pero si carece de los recursos materiales para utilizar tales posibilidades, dichos recursos personales quedan sin utilizar, y vendrá el paro o la fuga de cerebros; es decir, en cualquier modo, vendrá una migración, de manera que se habrán perdido todos los costos que significa el formar a ese personal que, por falta de recursos materiales o por mala organización, no puede ser aprovechado por el país que los ha producido.

(iii) Dada una determinada cantidad y estructura de recursos, las posibilidades de satisfacer las demandas dependerán de la capacidad del sistema estatal para su extracción; es decir, para extraer tales recursos. Por ejemplo, de las adecuadas actividades o políticas fiscales, del sistema educativo, de los procedimientos y selección de funcionarios, etc.

(iv) Dependerá de su capacidad de procesamiento, es decir, de su capacidad para articularlos entre sí hasta su transformación en productos o prestaciones estatales.

Estos recursos pueden ser de distinta índole, pero vamos a limitarnos a considerar tan sólo los materiales y los culturales y, concretamente, los recursos que proporciona la llamada técnica[20] intelectual, susceptibles de ser utilizados por la gestión estatal. Es claro que una limitación en la cuantía o en las posibilidades de estos recursos impondrá un límite a la satisfacción de demandas.

20 Sustituye por: *tecnología*.

Scanned with CamScanner

A. En el aspecto económico puede afirmarse que desde los años cincuenta el *logos* mismo del sistema económico ha favorecido la satisfacción de una buena parte de las demandas de la población en los países industrializados. En efecto, el sistema neo-capitalista se orienta, como todos Uds. saben, al crecimiento del consumo. Este crecimiento del consumo, si bien no ha cancelado ciertamente las desigualdades en los estratos sociales en cuanto a niveles de ingresos y posibilidades de poder económico, sí ha aumentado el nivel de vida de los estratos inferiores y, sobre todo, ha hecho menos visibles las diferencias de clase. El hecho de que el neo-capitalismo tenga como uno de sus supuestos básicos el aumento del bienestar, ha tenido como consecuencia que las políticas de satisfacción de demandas sociales no hayan encontrado una oposición global y radical, sino más bien vetos a ésta o aquélla medida. El hecho mismo de que el desarrollo neo-capitalista exija un crecimiento sostenido que sólo puede llevarse a cabo con la mayor intervención del Estado, le ha planteado nuevas demandas a éste tales como llevar a cabo las políticas de coyuntura destinadas a prevenir, o eludir o neutralizar las crisis; de proporcionarle apoyos logísticos, es decir, vías de comunicación; el fomento de investigación y desarrollo; los planes energéticos, etc., a lo que se añade la intervención en el orden del mercado para equilibrar la oferta o la demanda globales; el modernizar los sectores atrasados[21], etc., etc., todo lo cual implica, no sólo el establecimiento de parámetros administrativos y económicos, sino también inversiones no rentables.

Desde el punto de vista de los recursos económicos, el Estado ha podido satisfacer éstas demandas en virtud de absorber una parte considerable del Producto Nacional Bruto en forma de impuestos y cotizaciones sociales que, en algunos países europeos alcanzan el 45%. En España únicamente el 19% con arreglo a datos del 74. Estos ingresos estatales no sólo han crecido en términos porcentuales sino también

21 El autor agrega: *favorecer u obstaculizar la concentración del capital.*

Scanned with CamScanner

absolutos, dado que desde los años cincuenta las economías europeas occidentales han tenido un crecimiento añadido o constante que se cifra en el 5,5% anual. Un porcentaje absolutamente impensable en otras épocas de la historia. A ello cabe añadir que la sociedad de bienestar ha operado cambios en el sistema político que pueden considerarse como insumos positivos para el sistema estatal, y que disminuye la acritud de algunas demandas. Sería demasiado decir que se ha eliminado la lucha de clases, pero no lo sería el decir que ésta ha perdido la polaridad y radicalidad existencial que tenía en otros tiempos para disolverse en conflictos que se encapsulan en determinadas empresas o sectores industriales y resolubles por reglas de juego y compromisos. De modo que sólo puede hablarse de una lucha de clases de ámbito nacional si damos a este concepto un significado agregativo y no totalizador. Es decir, considerándolo como una suma de conflictos pero no como un enfrentamiento global y radical. No hay una movilización total, sino un conjunto de movilizaciones particulares para objetivos concretos en lo que respecta a la oposición, a la pugna de clases.

Todo lo que he dicho anteriormente ha estado presidido por una visión optimista en cuanto a la capacidad del Estado para satisfacer las demandas desde el punto de vista de los recursos materiales. Visión optimista que se sustentaba en última instancia en el crecimiento de las economías neo-capitalistas. Sin entrar aquí a examinar unos problemas que caen fuera de mi competencia, ni tampoco a examinar el tema que preocupa hoy a muchos tratadistas de política económica sobre si será posible mantener los costos del Estado de bienestar o Estado social, es lo cierto que desde el año 1974, el mundo ha entrado en una recesión que ha disminuido el crecimiento del Producto Nacional Bruto a un promedio del 2% en los países europeos occidentales[22]. Mientras que, en cambio, las demandas permanecen las mismas o tienden al aumento. En estas condiciones será, sin

22 El autor sustituye por: *miembros de la OCDE.*

Scanned with CamScanner

duda, más difícil satisfacer las demandas que la sociedad plantea al Estado.

B. Con esto hemos examinado los recursos materiales y ahora vamos a decir unas palabras, para terminar, sobre los recursos culturales, sobre la tecnología intelectual[23].

Vistas las cosas en términos amplios y generales, en una primera aproximación podemos afirmar que el Estado de nuestro tiempo, al igual que cualquier gran organización, es favorecido en este respecto por el hecho de que se desarrolle en la era de la cultura o la civilización tecnológica, entendiendo por tecnología no tanto unos procedimientos o reglas técnicas, cuanto un sistema objetivo constituido por la interacción entre ciencia, técnica y producto. Un sistema que constituye, por decirlo así, la infraestructura de nuestro tiempo, de nuestra sociedad, y con arreglo a la cual:

(i) Sólo es tecnificable a partir de un nivel significativo aquello que tiene un claro y sólido fundamento científico.

(ii) Sólo tiene interés científico aquello que es actual o potencialmente tecnificable, o de lo que se espera que tenga la posibilidad de aplicación a necesidades técnicas expresas o latentes.

(iii) Sólo tiene interés tecnificable aquello que puede transformarse en un producto útil desde el punto de vista de su explotación económica, política o administrativa. Pero, a su vez, dada la necesidad de un producto, por una entidad empresarial o estatal se puede plantear a la técnica y ésta a su vez a la ciencia, la posibilidad de su obtención. Es decir, este sistema que llamaría la infraestructura de la comunicación del presente se compone de ciencia, de técnica y de producto. Sólo es tecnificable aquello que tiene un fundamento científico. Por otra parte, la ciencia tiene únicamente intereses (estoy hablando en términos generales, ¿verdad?). Dentro de un tipo ideal –en cierto modo– sólo puede tener interés científico aquello que pueda servir para un adelanto

23 Este párrafo es sustituido por: *Para satisfacer la cantidad y complejidad creciente de necesidades y de demandas no se necesitan solamente recursos materiales sino también intelectuales.*

técnico y sólo tiene interés técnico aquello que pueda servir para un producto que demanda el Estado o la sociedad; por ejemplo, defensa nacional o el desarrollo económico, etc., etc. A su vez, naturalmente, el producto pide a la técnica, plantea la necesidad de solicitar a la técnica o, de modo directo, a la ciencia.

Pues bien, como he dicho, el Estado, como todas las organizaciones, se ve favorecido en este aspecto por el hecho de vivir, de desarrollarse, en esta civilización tecnológica. Ahora bien, dentro de la tecnología cabe distinguir dos sectores: el uno constituido por la tecnología material, es decir, la tecnología industrial o de máquinas *sensu stricto*; el otro, constituido por lo que Bell[24] llama tecnología intelectual y por la que entiende «el esfuerzo por definir la acción racional e identificar los medios para llevarla a cabo». Se trata, de acuerdo con Bell, de la aportación tecnológica típica de la segunda mitad de este siglo, del mismo modo que el avance en la tecnología material fue la típica aportación del siglo pasado y de la primera mitad de éste. Se trata ante todo de unos procedimientos intelectuales que permiten operar con un gran número de variables interdependientes y, con ello, construir y dirigir grandes sistemas, hacer proyecciones a largo plazo y desarrollar estrategias complejas, sustituyendo juicios intuitivos por construcciones matemáticas. Se trata de una tecnología intelectual, en fin, que dispone también de sus herramientas peculiares como los computadores.

Se puede añadir por nuestra parte que, así como la tecnología material significa la movilización de los recursos naturales y la utilización de las leyes físicas para la generación de productos materiales, así la tecnología intelectual significa el movilizar la capacidad intelectual y los procedimientos lógico-matemáticos para unos objetivos establecidos y, ante todo, para la construcción, la dirección y reproducción de sistemas grandes y complejos. A esta

24 Daniel Bell, «*The Post Industrial Society*», en *Technology and Social Change* (New York, Ginsberg, 1964); *The Coming of Post-Industrial Society* (New York, 1973).

Scanned with CamScanner

técnica intelectual pertenecen las disciplinas como la Informática, el Análisis de Sistemas, la Teoría de Juegos, el Análisis Operacional, la Toma de Decisiones, etc., etc.; una serie de disciplinas que se integran o solapan entre sí con frecuencia, a algunas de las cuales vamos a aludir ahora.

En mayor o menor medida y con mayor o menor fortuna, según los distintos países, estas técnicas han sido aplicadas a la gestión estatal. La informática le permite recoger, establecer el grado de viabilidad y procesar un gran número de datos y de informaciones a fin de darle a los poderes públicos los elementos para aclarar sus opciones y emprender sus planificaciones, así como también para actualizar o rectificar, en cada momento, la ejecución de tales planificaciones. Incluso le permite también al Estado un control más cierto sobre su propio aparato burocrático, que el establecido por los métodos de fiscalización tradicionales.

La teoría de juegos trata de racionalizar en términos matemáticos la mejor estrategia posible en situaciones de competencia o de conflicto, es decir, en aquellas situaciones en las que las posibilidades de la propia acción tienen que ser decididas en función de las posibilidades y coerciones que es capaz de imponer el otro, el adversario. Para ello determina las posibilidades de acción del oponente y en función de ellas establece las propias, sustituyendo la intuición por el cálculo. Por su parte, los análisis de sistemas pretenden el logro de decisiones óptimas para resolver un problema, a base de tener en cuenta sus conexiones sistémicas y ambientales, sus costos, etc., mientras que la decisión operacional se ocupa de la mejor manera de actualizar una decisión. Algunos de estos métodos o tecnologías intelectuales surgieron ante la necesidad de resolver unos problemas importantes y decisivos planteados a las potencias aliadas durante la II Guerra Mundial. A este linaje pertenece, por ejemplo, la mencionada investigación operacional construida para los convoyes a través del Atlántico y para organizar los bombardeos en masa sobre Alemania.

Scanned with CamScanner

Otras posibilidades que hasta entonces habían permanecido en el nivel de la pura especulación pasaron a ser utilizadas técnicamente como es el caso de la «teoría de juegos». Esta y otras técnicas han pasado del Estado a las empresas privadas siguiendo, por cierto, una tradición histórica ya que muchas de las disciplinas y principios organizativos han surgido para el servicio del Estado de donde pasaron al mundo privado. Así por ejemplo la estadística, así por ejemplo la burocracia, la organización burocrática y racionalizada de la administración, han sido principios básicos de la estrategia. Incluso la misma economía, la teoría económica misma, que se desprendió de la política económica mercantilista.

Pero dejando la historia y pasando al presente, en otros casos nos encontramos con un movimiento en sentido inverso. Es decir, concretamente con el paso de técnicas de gestión[25] que generadas en el ámbito privado han pasado al ámbito público. Acabamos de ver cómo el Estado durante la II Guerra Mundial promovió la creación de técnicas intelectuales para su propio uso. Tal posibilidad existe también en tiempos de paz de lo que son ejemplo el llamado «Sistema de planificación, programación y presupuesto», designado también como «Racionalización de la opciones presupuestarias» o, más brevemente, «presupuesto por objetivos»[26], que no voy a definir aquí naturalmente, pero que –como es sabido– permite articular el presupuesto a las políticas y planificaciones del Estado, de ámbito más amplio.

Así, pues, estas y otras tecnologías innovadoras nos parecen ser aportes positivos para que el Estado pueda satisfacer sus demandas y cumplir sus funciones encontrando las soluciones mejores a los problemas dentro de un contexto dado. Eliminar o reducir las áreas de incertidumbre y, en una

25 Sustituye por: *management.*

26 El autor agrega: *...y que pone a disposición del Estado y para un objetivo determinado, una articulación de distintas tecnologías intelectuales, a fin de satisfacer demandas, neutralizar complejidades y articular la función presupuestaria a otras actividades del Estado como la planificación, la programación, continuidad de las políticas económicas, etc., que no podían ser alcanzadas por las técnicas fiscales presupuestarias tradicionales.*

Scanned with CamScanner

palabra, racionalizar al máximo su acción. Sin embargo, estas posibilidades abstractas no dejan de sufrir ciertas limitaciones concretas. En primer término, cualquier instrumental tecnológico tiene los límites de la capacidad humana para su manejo, límites tanto mayores cuanto más complejas son las técnicas en cuestión. En este sentido puede quizás decirse que el cerebro humano es capaz de crear unos mecanismos tan complejos que el mismo cerebro es incapaz de manejar. En segundo término, toda innovación, si bien es cierto que reduce unas complejidades, resuelve unos problemas, no es menos cierto que no deja de crear otros. En tercer término, su aplicación, es decir, la aplicación de estos procedimientos tecnológico-intelectuales no se mueve en un vacío sino en un contexto de intereses y de valores contradictorios que dificultan la decisión óptima para dar paso a soluciones simplemente de compromiso o mínimamente satisfactorias. En cuarto lugar, frecuentemente el grado de contingencia, de urgencia y de presión con que se presentan las demandas o los problemas tiene como consecuencia que se carezca de tiempo para emplear tales métodos y se actúe por aproximaciones intuitivas. En una palabra, la racionalidad, por mucho que sea ayudada por un aparataje técnico, tiene sus límites. En este sentido no es sorprendente que los tratadistas de nuestro tiempo sobre la teoría de la decisión se hayan ocupado de los límites de las coerciones, de la racionalidad de la acción, pero este tema es demasiado amplio y vamos a verlo el día próximo.

Esto es todo.

Scanned with CamScanner

III

LEGITIMIDAD Y RACIONALIDAD

De acuerdo con el programa del curso, vamos a tratar el problema «Legitimidad y Racionalidad». Si bien el primero de estos conceptos, es decir, el concepto claro y distinto de legitimidad no se ha formulado hasta la entrada del siglo pasado, y como respuesta al intento por parte de la reacción monárquica del monopolio del legitimismo, es lo cierto que la pretensión de legitimidad no sólo ha acompañado de un modo constante a la vida del Estado, sino que, además, constituye un factor inexcusable de su existencia. Sin ánimo de tratar aquí el problema *in extenso*, vamos a decir tan sólo que constituye una proyección de las ideas y creencias axiológicas de un tiempo sobre el campo de la política; proyección que se subjetiva en unas actitudes con arreglo a las cuales se enjuician las razones de existencia de un determinado orden político, se reconoce a sus autoridades el derecho a mandar o a decidir y, como contrapunto, se crea en el ciudadano el deber del seguimiento o el deber de obediencia. Es decir, *legitimus*, de acuerdo con su expresión en latín, no indica otra cosa que una conformidad íntima con la ley.

La vigencia de la legitimidad tiene las siguientes consecuencias:

Primero, aumenta las probabilidades de obediencia o seguimiento y, por tanto, disminuye el área de incertidumbre a corto o mediano plazo en que ha de moverse la acción estatal; un problema éste de la certidumbre que es siempre básico para cualquier orden o sistema de acción.

Scanned with CamScanner

En segundo término, la virtud que tiene la legitimidad es generar el consenso, restringir la resistencia que el poder tiene que allanar y por consiguiente el disminuir el gasto de energía por parte del aparato estatal. Debo aclarar que al referirme a energía no me refiero –obviamente– a la energía individual o personal, sino a la energía objetivada en una organización que la capacita para lograr unos resultados venciendo las resistencias posibles. Es, pues, desde este punto de vista objetivo, un potencial o *stock* de recursos para la acción, pero desde el punto de vista de la sociedad, o social, no actúa por sí misma sino que es puesta en acción por aquél que tiene el poder de disponer o de controlarla a ella, ¿no? De manera que la energía –vuelvo a decir– es simplemente un potencial o un *stock* de recursos para la acción, pero sin que pueda actuar por sí misma.

Ahora bien, esta energía objetivada se alimenta de insumos exteriores al sistema y por tanto es limitada siempre, de donde se desprende la necesidad de una economía en su uso, pues puede llegar a agotarse si el proceso de ilegitimidad se hace extenso y profundo. En este sentido (aunque desde otros puntos de partida) ha dicho con razón un autor que los principios de legitimidad son útiles de la razón de los que se sirven los hombres para un poder eficaz. En resumen, el poder ha de ser y será tanto más cierto, eficaz y económico, cuanto más extensa y profunda sea su legitimidad. Y de aquí que toda lucha existencial, y no simplemente agonal, por el poder empiece por negar la legitimidad de los que lo detentan. Y al revés, que todo poder fáctico trate de buscar su legitimidad propia o de ampliar el área de la misma. De aquí también que uno de los principios de la estrategia subversiva ya enunciado por Lukacs sea crear conflictos de tal naturaleza que obliguen al gobierno a llevar a cabo actos que contradigan su propia base de legitimidad. Como por ejemplo, a realizar actos anticonstitucionales o antilegales, ya que la legalidad es una de las expresiones de la legitimidad.

Como quiera que ello sea, la legitimidad es un crédito que es otorgado a la estructura y acción del Estado y que,

Scanned with CamScanner

como todo crédito, abre una serie de posibilidades; pero también, como todo crédito, puede aumentar, disminuir y agotarse. No es necesario el detenerse en generalizaciones ulteriores con respecto al tema, y vamos a decir tan sólo lo siguiente:

Primero, la legitimidad se concreta en unos principios o criterios que varían a lo largo de la historia y varían de acuerdo también con los distintos sistemas políticos. Sin perjuicio de que tales principios puedan reducirse a tipologías, como la de Max Weber, conocida por todos, u otras; o de que puedan clasificarse con arreglo a determinados criterios como legitimidad de fines, de origen o de procedimientos.

En segundo término (y aún más importante), en cualquier época histórica no rige únicamente un solo principio de legitimidad. Rige más bien un sistema de tales principios más o menos armonizados, aunque en cada época o sistema político haya uno típico de ella que, incluso, se puede transformar en hegemónico, es decir, con predominio sobre los demás.

En tercer término, la aparición histórica de un nuevo principio de legitimidad no excluye en forma necesaria a los anteriores sino que puede articularse a ellos, pues aquí, como en otros aspectos de la historia, el desarrollo no trascurre únicamente por eliminación, sino también por suma o por agregación.

Vamos a decir ahora unas palabras sobre la legitimidad en el Estado de nuestro tiempo, tomando como ámbito de referencia los países europeos occidentales. Apenas es necesario mencionar que tales principios son el democrático, es decir, el poder como expresión de la voluntad del pueblo, la garantía de un sistema de libertades individuales, las prestaciones de servicios exigidos por la procura existencial y, en fin, la sumisión de la acción del Estado al orden jurídico. Tales criterios de legitimidad constituyen un sistema en el que cada uno de los cuales se apoya en los demás y se acopla con ellos.

Scanned with CamScanner

Así, si bien es cierto que podemos y debemos distinguir la democracia del liberalismo, no lo es menos que en el mundo actual no es posible un *minimum* de democracia sin la vigencia de un orden libre, como también lo es que sin un cierto ámbito de democracia es imposible un orden libre, ¿no?, y que ni uno ni otro pueden realizarse de un modo cierto y racional al margen de la configuración jurídica.

Pero a estos criterios de legitimidad que hemos recibido del pasado se ha añadido en nuestro tiempo un principio típico que vamos a denominar la legitimidad funcional y que, a un cierto nivel de abstracción, puede expresarse del siguiente modo: Es legítima aquella institución, o aquella acción, que constituye una aportación positiva, o más aún, decisiva para la constitución y reproducción de un sistema político. Naturalmente, no se trata de un principio que excluya a los demás sino que, por el contrario, como antes he dicho, sólo tiene sentido articulado a ellos. De este modo y refiriéndonos al ámbito de los sistemas políticos que entran en nuestra consideración, se puede precisar la anterior definición, diciendo que tendría legitimidad funcional aquella institución o acción que sirviera para consolidar un orden libre y democrático y socialmente orientado. Obviamente, en un Estado autoritario la funcionalidad opera bajo otros condicionamientos y articulaciones. En todo caso, se trata de un criterio de legitimidad no sólo en conexión, o coherente con, los principios culturales de nuestra época, sino también con las peticiones o demandas que ha de enfrentar el Estado de nuestro tiempo.

En el primer aspecto nuestra época tiene como rasgo una acentuada actitud pragmática y, por consiguiente, una alta estimación de la eficacia de la praxis. Además, estamos en una civilización de estructura, o mejor de infraestructura, tecnológica que juzga la acción por su funcionalidad y eficacia para la consecución de un objetivo, con la consecuencia de que cuando esta vivencia técnica se transfiere a otros campos hay la tendencia a considerar lo funcional como lícito o, al menos, a acoplar ambos términos. Y pasando de

Scanned with CamScanner

las simples actitudes y vivencias a las tendencias doctrinales o teóricas de nuestro tiempo, nos encontramos con una presencia acentuada de orientaciones intelectuales como el funcionalismo estructural o la teoría de sistemas que dan una importancia de primer orden a la funcionalidad.

Como quiera que sea, se trata de un principio de legitimidad con una vigencia profunda en nuestro tiempo. Yo creo que en este momento los españoles nos encontramos con más de un ejemplo, pero solamente voy a referirme al más importante. Sin que yo discuta (o discuta, al menos, aquí) ninguno de los posibles principios de legitimidad que pueden incidir en el rey de España, es lo cierto que la legitimidad indudable de que goza para la mayoría del pueblo español no se basa ni en la gracia de Dios, ni en el carisma de la realeza, ni en el derecho regio-dinástico, ni en el modo de su designación, sino en su funcionalidad para el tránsito pacífico hacia un orden libre y democrático y para la consolidación ulterior de este orden: en su funcionalidad para la estabilidad y reproducción del sistema.

Conviene aclarar –para evitar malas interpretaciones– que funcionalidad no debe confundirse con instrumentalidad. El instrumento es, por definición, algo pasivo que no actúa por sí mismo, sino que se lo manipula o se lo deja de manipular con arreglo a los objetivos planteados. La funcionalidad, en cambio, implica la acción de un componente necesario del sistema, de un regulador que, dados ciertos supuestos, actúa por sí mismo. Pero aparte de la concordancia de la legitimidad funcional con la mentalidad y las tendencias de nuestra época, cierto que existen unas razones más concretas para que el sistema estatal de nuestro tiempo, el «Estado social» o de bienestar, se sustente en este tipo de legitimidad. En efecto, un Estado que no sólo crea un orden para la acción en forma de ley, sino que acciona constantemente por sí mismo; un Estado destinado a satisfacer demandas crecientes de la sociedad y administrar cuantiosos recursos, al que se le hace responsable de la procura existencial, del bienestar económico, del desarrollo educacional,

Scanned with CamScanner

etc.; en una palabra, un Estado no sólo creador y custodio del orden jurídico sino también productor de servicios muy distintos: un Estado gestor, está en la lógica de las cosas que haya que legitimarse, que se legitime, por su funcionalidad que, en este caso, es tanto como la eficacia de la gestión, y que cuanto más aumenten las demandas del Estado tanto más importante ha de ser la presencia del principio de la funcionalidad. De modo que el área de legitimidad aumentará en la medida que el Estado se haga eficaz en el cumplimiento de las prestaciones que le son exigidas.

Ello significa que el Estado ya no se aloja tan sólo en la racionalidad jurídica sino también en una racionalidad a la que, de momento, se la puede designar como técnica. Ya no se estructura tan sólo en competencias jurídicas, sino que también ha de acoger las capacidades o competencias técnicas. Ya no se mueve tan sólo en los límites del derecho o legalidad jurídica sino también en los límites y coerciones de lo que los alemanes llaman la *Sachlichkeit* o *Geschäftigkeit* a la que ponemos unos términos susceptibles de entenderse como «cuestión ... y legalidad ... cosificadas»; no surgidas como «legalidad» y «cuestión» del mundo físico o del jurídico, sino de las exigencias funcionales de ese segundo mundo creado por el hombre, de un mundo constituido por las grandes organizaciones y sistemas pero que, una vez creado, impone sus exigencias con el mismo carácter imperativo del mundo natural. Más adelante vamos a volver al tema.

De aquí se desprende una consecuencia importante en cuanto a la estructura de las autoridades estatales. Es sabido que una de las funciones que tiene la legitimidad es transformar el nudo poder en autoridad; es decir, en la capacidad para ser *auctor* de una decisión. En términos amplios o generales, esta capacidad era otorgada por la investidura jurídica pero, cuando desde el campo normativo pasamos al campo de esa legitimidad cosificada, nos encontramos con una nueva especie de autoridad a la que se denomina «autoridad operacional» o «funcional», no sustentada sobre la investidura del derecho, jurídica,

Scanned with CamScanner

sino sobre los conocimientos necesarios para resolver un problema sólo abordable por el conocimiento técnico. De este modo, pueden coexistir dos estructuras distintas de autoridad. Una formal, constituida por los investidos de competencias otorgadas por el orden jurídico y ordenada en una jerarquía a distancias de supra y subordinación; otra informal, constituida por aquéllos que ante un problema o una dada coyuntura, saben qué hay que hacer, qué decisión hay que tomar y, sobre todo, cómo realizarla. Esta estructura de autoridad es, naturalmente, laxa. Es decir, no tiene una jerarquía firme y permanente pues su ejercicio o no ejercicio y el grado de autoridad –*auctoritas*– ejercida depende de lo específico de los problemas planteados y de la capacidad de las personas para enfrentarlos.

Ello añade complejidad a la estructura estatal pero, además, la legitimidad funcional plantea unos problemas que están ausentes –o al menos no están presentes–, en otras formas de legitimidad. En efecto, los principios de legitimidad democrática o liberal, o los del Estado de Derecho, pueden ser especificados en la constitución y en otras normas, adquiriendo de este modo un grado apreciable de certidumbre. Pero la legitimidad operacional no siempre puede serlo pues no consiste tanto en unos principios a los que se especifica de una vez por todas en unas normas, sino que consiste en unos medios de acción variables de acuerdo con el objetivo, los programas y las medidas a tomar, ante situaciones concretas en un buen número de casos imprevisibles. Y siendo así, las cosas pueden encerrar una serie de contradicciones y ambigüedades, tales como las siguientes:

Lo que es funcional a plazo inmediato puede ser disfuncional a plazo medio. Lo que es funcional para un sector, por ejemplo para el sector económico, puede ser disfuncional para otro sector como, por ejemplo, el político. Lo que es funcional para los intereses de unos grupos específicos y concretos, puede no serlo para otros. Lo que es técnicamente funcional puede ser disfuncional para los valores libres y democráticos, o sea, para otros principios

Scanned with CamScanner

de legitimidad. Es decir, la legitimidad funcional se estructura en un sistema de funcionalidades y su resultado global depende del grado de tensión o de armonía entre ellos, de su acoplamiento o de su desacoplamiento. Planteadas así las cosas, el crédito de la legitimidad se mantendrá en la medida en que la dirección política y la gestión administrativa sean capaces de resolver tales contradicciones y las reduzcan, no a resultados óptimos y que pongan contento a todo el mundo –lo cual es imposible– pero sí a soluciones aceptables para el conjunto de los factores en juego. Ello dependerá de condiciones ambientales (en parte controlables y en parte no controlables), pero dependerá también de la capacidad para moverse en la complejidad sistémica del Estado de nuestro tiempo.

Vimos el otro día que a ello puede ayudar la tecnología intelectual de que dispone el aparato estatal, pero antes de entrar en los límites de dicha técnica, de dicha tecnología, es conveniente desarrollar unas consideraciones sobre la racionalidad del Estado.

Desde sus comienzos, tanto la teoría como la praxis del Estado han ido asociadas al desarrollo de la racionalidad, la cual, como es sabido, ha tenido distintas expresiones históricas. Pueden distinguirse, aunque no de modo estricto al separarse, dos especies de racionalidad: la racionalidad objetiva consistente en la perfección de un orden ontológico y un sistema de conexiones o relaciones inmanentes a las cosas y que, en su formulación clásica, incluye no sólo las relaciones necesarias entre los fenómenos, sino también un conjunto de valores. O sea, incluye tanto un *logos* como un *nomos*. Tal racionalidad se expresa en una realidad que es superior a cualquier esfuerzo del deseo humano que trate de contradecirla y, por consiguiente, coerciona las posibilidades de acción. Establece el límite de lo posible y de lo imposible, de lo prohibido y lo debido. Pero si bien el hombre no puede contradecir a esta realidad objetiva, sí puede, en cambio, conocerla si se parte del supuesto de que la constitución de su intelecto, del intelecto humano, es

Scanned with CamScanner

isomórfica con la del mundo objetivo y, por tanto, asequible al sano entendimiento. Tal era en síntesis la formulación en los siglos XVII y XVIII.

Dado que la concepción del Estado ha tenido hasta nuestro tiempo un carácter iuscéntrico, la racionalidad objetiva tomó la forma de derecho natural, el cual, sin embargo, fue expresado de modo muy distinto según las distintas tendencias. Pero en todo caso puede afirmarse que cada idea del Estado se representa la racionalidad *sub specie juris*. En el curso del siglo XVIII a la percepción *sub specie juris* se añade el descubrimiento de una racionalidad económica con arreglo a la cual se le asigna al Estado un lugar y una función dentro de la sociedad. El modelo resultante de la convergencia de ambas maneras de ver las cosas se actualizará en sus grandes líneas en el Estado liberal y en su contrapunto, la economía de mercado.

Por su parte, las tendencias opuestas al Estado burgués se sustentan en una propia concepción de la racionalidad objetiva que, para los anarquistas, se resuelve en la instauración de la convivencia sobre una sociabilidad espontánea, sustentada en un orden de la razón o racional, del que el Estado es la negación. Y para el marxismo, en la sustitución de las leyes naturales por las leyes históricas.

Pero la razón no muestra sólo cómo son o deben ser las cosas, sino también cuál debe ser la secuencia y estructura de las acciones si se quiere conseguir un objetivo. Tal es la razón instrumental. Aquí ya no se trata sólo de percibir un orden existente sino de dar existencia a algo, de crear un artefacto o de conseguir un estado de cosas deseable. Cierto que la razón instrumental sólo puede conseguir sus propósitos adaptándose, adaptando sus acciones a la realidad objetiva, es decir, manipulando las leyes lógicas u ontológicas de ésta para un propósito subjetivo. Pero la sumisión al *logos* no incluye de modo necesario la sumisión al *nomos*. Dicho de modo más concreto, la razón instrumental consiste en especificar y utilizar los medios más adecuados para conseguir unos objetivos sin preguntarse por su valor o des-valor,

Scanned with CamScanner

pues desde este punto de vista de la racionalidad, la cuestión axiológica se alberga en el área extra-racional o, expresado de otra manera, la razón instrumental no sabe de fines sino tan sólo de medios para un fin que le es dado. El sistema estatal siempre ha ido asociado a este tipo de racionalidad. Es más, en sus comienzos, el Estado mismo es concebido por Maquiavelo y por la literatura de la razón de Estado como un aparato técnico en manos del príncipe, más tarde objetivado a medida que se consolida el estamento de funcionarios y que el pensamiento de la Ilustración concibe al Estado como una expresión del orden objetivo racional.

Dentro del sistema estatal, la unidad entre la racionalidad objetiva y la instrumental se lleva a cabo a través del derecho. Con los derechos individuales, la división de los poderes y otros mecanismos se asegura la adecuación del Estado a las exigencias del *logos* y del *nomos* de la racionalidad objetiva. Por su parte, la racionalidad instrumental se actualizó principalmente a través de la administración pública de tipo burocrático que es regida y ordenada por el derecho como un sistema de instancias, de competencias y de relaciones establecidas por las leyes. Pero que no por estar configurada por el derecho, deja de ser –como ha expresado Max Weber– el instrumento racionalmente más perfecto de dominación que puede ser utilizado en función de fines y de valores muy distintos. El derecho era, pues, a la vez, resultado e instrumento de la racionalización. Por su mediación, el Estado se adapta a la realidad objetiva que le señala los límites de su acción y las líneas básicas de su estructura. El derecho, visto con los ojos del Estado liberal, es una positivización, una especificación del orden racional objetivo, motivo por el cual puede el Estado crear a su vez una racionalidad objetiva de orden secundario, un orden cierto para la acción, válido para el ámbito de la sociedad nacional. Es decir, el derecho sería una especificación, una concreción, una positivación, de ese orden racional objetivo.

Pero el derecho no es solamente lo que acabamos de decir; es decir, no es solamente especificación de esa

Scanned with CamScanner

racionalidad objetiva, sino que también ofrece al Estado la posibilidad de actualizar su poder a través de la organización ante una organización administrativa, jurídicamente estructurada de acuerdo a pautas de la razón instrumental. Así, pues, el Estado liberal se basa, de un lado, en la razón objetiva para su constitución –podemos así decirlo– su orden jurídico en general, y de otro, en la razón instrumental para su organización.

La civilización de nuestro tiempo no ha desplazado a la racionalidad dada por el derecho o jurídica que había acompañado al Estado desde su nacimiento, y que alcanza su plenitud en el «Estado de Derecho», del mismo modo que el proceso de secularización no desplazó de la noche a la mañana el derecho sacro-divino de los reyes. Pero ha generado otros tipos de racionalidad que no tienen como *sustratum* la naturaleza primaria ni la historia, sino lo que algunos autores han designado como «naturaleza artificial» o «naturaleza de segunda mano». Se trata de un mundo creado y recreado constantemente por el hombre pero que le condiciona, le coerciona, incluso tan poderosamente como la naturaleza física o la naturaleza primaria.

Esta segunda naturaleza está constituida en una primera aproximación por todos esos artefactos como el teléfono, la tele, el auto, los aparatos electrodomésticos, etc., sin los cuales no sólo no es posible nuestra vida sino que, como ha dicho Gehlen –un sociólogo alemán–, están unidos al hombre por medio de una especie de prótesis universal o generalizada. Y en un nivel más profundo, esta segunda naturaleza está constituida por todos los sistemas que hacen posible la producción y el uso de tales artefactos. Es decir, el sistema energético, el sistema de tráfico, el sistema de telecomunicación, el sistema económico, etc., cada uno de ellos con sus propios subsistemas.

Originada por el desarrollo tecnológico, esta segunda naturaleza se despliega con arreglo a su propia dialéctica, de manera que, como dice Richta, se convierte en un poder espontáneo y original erigido por encima de los hombres,

Scanned with CamScanner

de los países y de los regímenes, que sólo podrá controlar quien se someta a su propia dialéctica. Del mismo modo que la naturaleza física sólo podía ser controlada o dominada por quien se someta a las leyes naturales, plantea, a su vez unos problemas antes desconocidos, entre los que podemos mencionar, y a título de ejemplo, la destrucción del equilibrio ecológico, el agotamiento de recursos naturales, etc., etc.

Y, en fin, las visiones apocalípticas vigentes en el presente tienden a ver la catástrofe de nuestra civilización como consecuencia de un derrumbamiento de los grandes sistemas que ha generado el desarrollo tecnológico, sea por falta de insumos naturales, sea por el incipiente acoplamiento entre ellos, sea por la congestión de algunos de ellos que arrastrarían, en virtud de la interacción de los sistemas entre sí, arrastrarían –repito– a los otros. Como quiera que ello sea, esta segunda naturaleza tiene una legalidad y una coerción que le son propias. Se trata de lo que hemos denominado como la «coerción y legalidad cosificadas». Subyacente a tal legalidad, hay una racionalidad mucho más compleja que la natural pues no está dada de una vez por todas, sino que se actualiza y cambia día a día, incluyendo un número grandísimo de variables y, no tanto se puede reducir a unos principios y leyes científicas sino a procedimientos muy difíciles, complejos, sofisticados en los que no se sabe siempre donde termina lo científico y donde comienza lo técnico. En todo caso, aquí no se trata de conocer el ser de las cosas sino que se trata de saber cómo se manipulan las cosas.

Es claro que el sistema estatal no puede permanecer indiferente frente al ambiente que le ha creado este tipo de civilización tecnológica de nuestro tiempo. De un lado, porque depende de sus específicos insumos, de sus problemas y coerciones, y de otro, porque –como hemos visto– una de las funciones del Estado es la «procura existencial», la garantía de las condiciones de existencia que ni el individuo ni los grupos pueden asegurar por sí mismos. Y acabamos de ver cómo los grandes sistemas coercionan nuestras posibilidades de existencia.

Scanned with CamScanner

El problema es ahora cómo el Estado puede hacer frente a estas demandas y a estas coerciones. Vimos cómo el Estado liberal dispuso de una razón instrumental *sub specie juris* –a la que cabe añadir una *ratio politica* que operaba con escasas variables–, con las cuales pudo enfrentar con mayor o menor éxito los problemas de su tiempo. Nuestro tiempo parece añadir a esa racionalidad instrumental, *sub specie* tecnológica, una tecnología intelectual (para emplear una expresión de Bell) que es capaz de manejar un gran número de variables interdependientes y complejas, establecer con certidumbre los objetivos y definir con precisión los medios y, en una palabra, sustituir la intuición por el algoritmo en la toma de decisiones. Su expresión más optimista es el llamado «modelo sinóptico de la acción», en el cual están claramente determinados los fines, considerados todos los cursos alternativos de acción, juntamente con todas sus consecuencias presentes y futuras y, como consecuencia de todo ello, la solución óptima.

Y, en efecto, hemos visto el día pasado el amplio arsenal de tecnología intelectual del que dispone o puede disponer el Estado para satisfacer sus crecientes problemas y demandas. Pero así como, de tiempo en tiempo, los filósofos han hecho la crítica de la razón, o más bien de sus modalidades históricas, así también en nuestro tiempo los estudiosos de las organizaciones y, sobre todo, de la decisión, han hecho la crítica de la racionalidad y han mostrado los límites de ésta. Sus premisas y conclusiones son interesantes tanto para la actividad política como para la gestión administrativa estatal. Tratan de mostrar, no cómo deben ser las cosas, sino cómo son realmente; de lo que se desprenden sin duda ciertas consecuencias normativas y, en resumen, son una aportación teórica para los límites de la racionalidad y para la teoría de la racionalidad posible.

La teoría optimista de la racionalidad o racionalidad absoluta de la que es expresión el modelo que antes hemos llamado sinóptico, afirma que un problema nuevo, un problema que signifique una innovación, puede ser resuelto de

Scanned with CamScanner

modo global con certidumbre o al menos con un alto grado de certidumbre; que, por tanto, el resultado puede saberse *a priori*, siempre que se cuente con la necesaria información, se sigan las reglas de la racionalidad empleando métodos ciertos y seguros, como por ejemplo, investigación operacional, el análisis de sistemas, etc. En una palabra, el llamado algoritmo de la decisión, que viene a significar la secuencia lógica –y si es posible matemática– de una serie de fenómenos y acontecimientos hasta llegar a un resultado óptimo, pues para cada problema existe una solución óptima.

Los críticos de esta posición no creen que ello sea posible y niegan la racionalidad global o plena, para afirmar formas como la racionalidad limitada, mixta o satisfactoria. En todo caso, niegan la posibilidad de que cuando un problema está más allá de un cierto límite de complejidad pueda existir una solución óptima. Sus tesis tienen como punto de partida dos supuestos: De un lado, si bien es cierto que se dispone de un amplio instrumentario tecnológico intelectual, no lo es menos que en la práctica no se está en situación de utilizar todas las posibilidades que le asigna la teoría, pues la capacidad del hombre para actualizar tales posibilidades son limitadas. Es decir, las creaciones del cerebro humano han rebasado las posibilidades de ser utilizadas por tal cerebro. Esto ha llevado a algunos a afirmar el teorema de la imposibilidad o la paradoja de la posibilidad, que se formula del siguiente modo: El mundo actual es tan complejo que necesita ser planificado, pero la complejidad misma del mundo impide su planificación.

Por otro lado, los métodos para la decisión racional se mueven –dicen– en la abstracción, pero ningún método para la acción por perfecto que sea puede ser utilizado con abstracción de los intereses y, en general, de las posiciones subjetivas de quienes lo emplean. Por consiguiente, las posibilidades abstractas para obtener la decisión óptima se ven limitadas por el juego de los intereses afectados por la decisión.

Estos supuestos se despliegan en los siguientes argumentos:

Scanned with CamScanner

Primero, el disponer de información es un requisito inexcusable para la certeza *a priori* de la decisión, pero lo cierto es que a pesar de todos los progresos de la informática no se dispone nunca de una información exhaustiva y debidamente elaborada sobre las distintas opciones o alternativas de la acción. El *gap* entre la información que se requiere y la disponible se acentúa a medida que se trata de planes o programaciones a largo plazo; de cuánto mayor sea el número de los datos a tener en cuenta, y de cuánto más grande y compleja sea su interacción. Además, mientras menor es la información y la conciencia de lo complejo del problema, tanto mayor es el influjo ideológico o el influjo emocional en la preferencia por una opción u otra. De manera, pues, que es algo que se va acumulando, que sea imposible una decisión *a priori*, una racionalidad *a priori*.

En segundo término, el decisor es incapaz de conocer todas las opciones posibles y el valor de cada una de ellas. De un lado, porque los hombres saben mucho mejor aquello que no quieren que aquello que quieren. Por ejemplo, saben claramente que no quieren un Estado centralizado pero saben, de modo mucho menos claro, qué tipo de descentralización es la que desean, y todavía más oscuramente, las consecuencias posibles de cada opción. De otro lado, la elección de una opción con una cierta garantía de certidumbre sobre los resultados exige tiempo –del que frecuentemente no se dispone– y, como ello ocurre así, resulta que importa más el resolver de modo rápido un problema que la certeza de la solución del problema. Lo apremiante adquiere primacía sobre lo importante. El presente sobre el futuro. Y, en fin, los objetivos a conseguir, las posibles opciones y la evaluación de sus ventajas surgen más en el curso de la acción y de la experiencia, que del pensamiento *a priori*.

En tercer término, es muy difícil, si no imposible, calcular *a priori* las consecuencias de cada opción, no sólo porque pueden estar en dependencia de factores contingentes y aleatorios, sino también porque no es nada fácil prever los efectos que, en virtud de las conexiones sistémicas de

Scanned with CamScanner

retroacción, puedan inquirir sobre la viabilidad y las consecuencias de la decisión tomada, lo que se ve favorecido por el hecho de que la gente tiende a no percibir las relaciones de causalidad circular que engloban a muchos factores en círculo, en estructuras complejas, sino a discurrir con arreglo a relaciones de causalidad lineal. Tiende a pensar las cosas diacrónicamente más que sincrónicamente.

En cuarto lugar, una decisión es racional cuando asegura efectivamente el logro de los fines por la adecuada elección de medios. Pero, según los críticos, justamente en ello está la subjetividad de la decisión pues cada cual tiene distintos intereses, valores y perfecciones y, por tanto, distintos puntos de vista de la racionalidad. Lo que es óptimo o simplemente bueno para uno, no lo es para otro; ni el medio adecuado para el actor A es el medio adecuado para los criterios del actor B y de aquí que la racionalidad tendría que ser redefinida como la evaluación de medios para un objetivo en el que está interesado el evaluador.

Consecuencia de ello (sobre lo que vamos a volver más adelante) es que cuando intervienen varios actores la decisión que resulta es un compromiso o una amalgama entre distintas racionalidades subjetivas, más o menos integrada o contradictoria. En cierto término, no hay distinción entre fines y medios, entre estrategia y táctica o, cuando menos, son conceptos muy ambiguos. Frecuentemente son los medios los que determinan los fines y no al revés o, en el mejor de los casos, existe un condicionamiento mutuo. Pero además, lo que sea fin y lo que sea un medio es cuestión de perspectiva y de la posición de cada uno de los decisores. Por ejemplo, la elaboración de una constitución ¿es un fin o es un medio? Es un fin si la vemos en su función de dar, proporcionar, los fundamentos del orden jurídico de la sociedad nacional, pero ello no excluye que sus preceptos puedan ser evaluados por los partidos como medios para afirmar sus valores, para atraerse o conservar adhesiones y crearse mayores expectativas del poder para el futuro.

Scanned with CamScanner

Tales son algunas de las críticas que se han formulado a las posibilidades y límites de la racionalidad. Críticas que, si bien niegan una racionalidad absoluta como la del modelo a que antes hemos hecho mención, el sinóptico, no niegan en cambio otras formas de racionalidad a las que denominan con diversos nombres como racionalidad *a posteriori*, o limitada, o literalmente la ciencia del «sal como puedas», la racionalidad por suma o acumulación, la racionalidad mixta, etc. Sus puntos de vista son en síntesis los siguientes:

Primero, la realidad es demasiado compleja para que los resultados de la acción puedan ser determinados de antemano. Por consiguiente, no hay racionalidad *a priori*, sino siempre *a posteriori*, derivada del ajuste de una pluralidad de decisiones parciales, o sincrónicas, o diacrónicas, o de ambos tipos. Se trata de un punto de vista que recuerda la teoría clásica del mercado, cuya racionalidad global resulta de la interacción de una multitud de racionalidades individuales. Recuerda también la teoría del parlamento del siglo pasado según la cual «de la discusión sale la luz». Es decir, del contraste de racionalidades subjetivas expresadas en distintos argumentos resultará la racionalidad *a posteriori* y objetiva de la ley.

Pero estos autores añaden a la mano invisible de que hablaba Adam Smith una mano escondida que nos obliga a actuar todavía sin conocer bien, y a aprender en el curso de la acción y, en resumen, que nos obliga a actuar con racionalidad limitada. Un ejemplo en nuestro campo político de la racionalidad *a posteriori* (que no citan estos autores porque no se han ocupado de temas políticos, sino de temas administrativos o de teoría de la organización), pero un señero ejemplo en nuestro campo, de este tipo de racionalidad *a priori*, sería la Constitución inglesa, que como es sabido, no es el resultado de un solo acto constituyente que prevea de modo global el mejor orden político posible, sino que es el resultado de una agregación o acumulación de actos, o de decisiones parciales, pero cuyo resultado final fue generar una racionalidad *a posteriori* que más tarde Montesquieu eleva a

Scanned with CamScanner

racionalidad *a priori* al reducir la estructura y función del orden que resultaba de la praxis inglesa a su famoso modelo de «división de poderes» destinado a servir de paradigma al Estado liberal.

Segundo, así pues, en condiciones normales no hay grandes decisiones globales para cambiar las cosas o, si las hay, están llamadas bien a la frustración, bien a obtener unas consecuencias o resultados originariamente impensados. Las cosas cambian, ciertamente, pero cambian por el efecto acumulativo de decisiones tomadas para resolver problemas específicos y concretos que, por su valor añadido, acaban produciendo grandes transformaciones. La realidad es que según los críticos de la racionalidad global o absoluta, sólo se toman en cuenta aquellas opciones que tratan de corregir lo existente, pero sin diferir excesivamente de lo existente. Que no plantean problemas de grandes fines abstractos, para los cuales es difícil obtener el consenso, sino que más bien se refieren a medios para salir del paso frente a un problema concreto o a un conjunto de problemas concretos en los que existe una cierta área de consenso sobre la necesidad de ser enfrentado. Aún así, sólo se toman en cuenta un número pequeño, limitado, de alternativas, las cuales, a su vez, tampoco se analizan en su totalidad, sino tan sólo en los aspectos que se consideran más importantes. Además, cada problema es constantemente vuelto a examinar y vuelto a definir mediante incontables ajustes de medios a fines y de fines a medios que lo hagan más manejable.

Tercero, no hay ni puede haber una decisión óptima, sino que lo único que hay son decisiones simplemente satisfactorias o aceptables en función de la pluralidad de los intereses en juego, de los datos de la situación, del tiempo y del saber de qué se dispone.

Las anteriores tesis pretenden no solamente ser descriptivas sino también normativas o directivas. Es decir, no solamente pretenden mostrar cómo son las cosas de modo efectivo, sino crear la conciencia de las limitaciones de la

Scanned with CamScanner

racionalidad como supuesto para actuar de un modo eficaz y realista. Sin entrar en su crítica de un modo detallado, nos vamos a limitar a decir lo siguiente.

Desde el punto de vista político pueden ser utilizadas para sustentar ideologías conservadoras opuestas a grandes reformas. No hay la garantía de que una acumulación de racionalidades parciales, originariamente sin conexión entre sí, produzca una racionalidad global *a posteriori*. Que ello haya ocurrido en el caso de la Constitución inglesa antes mencionado o en otros posibles ejemplos, no quiere decir que se transforme en regla universal. Por el contrario, podemos afirmar que, dadas las complejas interacciones de nuestro tiempo, puede ocurrir que aquello que es racional para un objetivo, pueda no serlo para otros hasta llegar así a una completa irracionalidad. Tampoco hay garantía alguna para que la racionalidad que en un momento temporal es satisfactoria para ciertas constelaciones de intereses, pueda serlo en el futuro. Lo único que cabe afirmar es que la agregación de racionalidades producirá un estado de cosas pero lo que no cabe asegurar es que genere una racionalidad global. El «salir como se pueda», hoy y en este problema, puede conducir a situaciones sin salida posible.

Es dudoso también que estas teorías describan cómo son las cosas de modo efectivo, cómo son las cosas en realidad, y que puedan servir de pautas orientadoras para la acción, pues en realidad constituyen una dimensión, un modelo tan unilateral y parcializado como lo es su opuesto, el sinóptico, o las teorías de la racionalidad global y absoluta. En este sentido, yo pienso, con Etzioni y Crozier, que tanto desde el punto de vista descriptivo como normativo lo válido es lo que designa el primero de los autores mencionados, como perspectiva mixta o combinatoria de los dos modelos. La racionalidad *a priori* es indispensable para las decisiones fundamentales, a pesar de todos los límites en cuanto a la obtención de información y otros aspectos, pues es la única manera de tener, no sólo una visión conjunta de las cosas, sino, también, de acometer las grandes reformas necesarias

Scanned with CamScanner

de tiempo en tiempo para neutralizar los desajustes grandes y corregir injusticias.

Este modo de decisiones tiene como rasgos, se caracteriza, por una cobertura amplia de alternativas y por una baja consideración de detalles. Debe incluir el mayor número de opciones importantes y rechazar aquellas para las que exista objeción; reexaminar las restantes y, finalmente, el quedarse con aquéllas que sean aceptables. Frente a este modo de decisión global, frente a esta racionalidad que engloba muchas alternativas pero con escaso grado de precisión, este modo tiene que articularse con otro modelo para la toma de decisión, que consiste en muy pocas alternativas pero con un alto grado de precisión. ...Y naturalmente, que pueda actuar, además, como el corrector del modelo de decisión amplio con un gran número de alternativas. Yo creo que tanto en las organizaciones de cualquier especie como en el Estado, se ha de operar con ambos modelos; es decir, con ambas perspectivas. Es evidente que un modelo amplio de racionalidad, que una decisión que quiera incluir todas las opciones, tiene el riesgo de estar llamada a la frustración y así lo han demostrado los estudios empíricos que se han hecho sobre la toma de decisiones. Es no menos obvio que un modelo de decisión que sólo se ocupe de decisiones especificadas y que considere que por agregación se va a crear el orden racional, por sí solo no basta porque se encuentra en el vacío, se encuentra sin un cuadro de referencia.

Por consiguiente, tal como son las cosas y tal como deben ser las cosas, consiste en una combinación de ambos modelos, en combinar ambas perspectivas: una perspectiva amplia para los problemas y programas básicos, corregida por una perspectiva más detallada para los problemas específicos. Este es uno de los grandes problemas que tiene que afrontar la dirección política y la gestión administrativa del Estado de nuestro tiempo.

Y con esto, acabamos hoy.

Scanned with CamScanner

IV

SITUACIÓN HISTÓRICA DEL ESTADO EN NUESTRO TIEMPO

El tema de hoy es la posición o situación histórica del Estado en nuestro tiempo. Entonces, la primera cuestión que nos vamos a plantear es la de si actualmente hay mucho Estado o poco Estado. No es necesario repetir el cúmulo de tareas que enfrenta el Estado de nuestro tiempo en el aspecto económico, el social, etc.; unas tareas a las que nos hemos referido ampliamente en los días anteriores. Lo cierto es que el Estado no sólo se ha transformado en el principal actor económico sino también en el gestor de la sociedad nacional. Lo cierto es que, como dice un autor francés, un tercio de la actividad de la nación está en dependencia de la autoridad pública. A los ojos de todos, es el Estado quien está encargado del progreso. No se le pide tan sólo que proteja y gestione, que mande y castigue, sino que se le exige el concebir, el emprender y el realizar. Añadimos nosotros que en una sociedad compleja de regulación espontánea muy complicada o difícil, se espera del Estado que cumpla la función de regular el conjunto de la sociedad; de que sea, por decirlo así, el actor administrativo y político de modo que los mismos que protestan contra la gran intervención estatal hacen responsables a las políticas estatales de que las cosas no vayan bien y exigen su intervención para corregirlas. Por lo demás, dado el carácter del Estado, como principal actor de la economía nacional, como regulador –en general– de los grandes sistemas de toda especie, dada también su asunción de la «procura existencial» y su consiguiente conversión en

Scanned with CamScanner

una entidad productora de prestaciones, entonces parece cierta la expresión de un autor alemán (y por cierto nada partidario del aumento del poder cuantitativo del Estado) de que no sólo se vive hoy en el Estado sino que todos en una manera u otra también vivimos del Estado y por consiguiente, añadimos, en dependencia del Estado en grado mucho mayor que en cualquier otro tiempo. En este sentido, es obvio que tenemos mucho Estado. Es famosa una expresión de Hobbes que define al Estado como el Dios mortal que bajo el Dios inmortal asegura nuestra paz y defensa, a lo que cabe añadir, en nuestro tiempo, que asegura nuestro bienestar y, en general, las condiciones de nuestra existencia.

Pero en otro sentido, es dable afirmar que tenemos poco Estado, que su aumento cuantitativo va unido, en algunos casos, a debilidad cuantitativa. En efecto, sin caer en generalizaciones arriesgadas, es lo cierto que una de las funciones principales del Estado como es el cuidado y garantía de seguridad personal, de la seguridad personal, se encuentra actualmente erosionada en un grado mayor o menor con arreglo a los distintos países y coyunturas. Contra lo que podría mostrar o parecer en una aproximación de superficie, esta falta de seguridad no afecta sólo ni principalmente a las clases altas, sino –al menos en algunos países– principalmente a las bajas o a ciertos estratos de ellas en cuyos barrios se muestra las acciones de la violencia del hamponato de toda especie.

En relación con este deterioro de los poderes públicos, nos encontramos en algunos países –pero que es dable pensar que se extiendan a otros– con la proliferación de empresas privadas para garantía de la seguridad personal. Empresas que no sólo tienen como clientes a las grandes entidades industriales o bancarias, sino también a las urbanizaciones, a las comunidades de vecinos y, por supuesto, a personas individuales que se sienten amenazadas. Estas compañías están organizadas, en algunos casos, como empresas multinacionales y sus servicios no son baratos, no están a la altura del ciudadano medio.

Scanned with CamScanner

No es que este fenómeno ponga en cuestión el conocido concepto de definición de Weber del Estado como aquella «entidad que dentro de un territorio asegura el monopolio legítimo de la violencia», puesto que, como aclara el propio Weber, el monopolio no necesita ser entendido en el sentido de que sea únicamente el Estado quien pueda efectivamente ejercer la violencia legítima sobre el territorio, sino en el sentido de que a todas las demás organizaciones e individuos sólo se les concede el derecho a la violencia física en la medida que el Estado lo ordene o lo permita. O sea, que el Estado es la única fuente del derecho a la violencia.

Por consiguiente, siempre que tales empresas privadas sean autorizadas y permanezcan bajo la fiscalización estatal, queda salvado el principio (y continúa siendo válido el concepto o definición de Weber) pero no es menos claro que ello muestra la incapacidad del Estado para proveer por sí sólo, por su propio aparato, a la seguridad pública, de modo que aquí –como en otros aspectos– nos encontramos con un caso del complejo público-privado. Nos encontramos con que una función esencial del Estado ha de ser ejecutada en cooperación con la acción privada.

En este orden de cosas, merece la pena referirnos también a algunos hechos muy significativos en relación con la política militar, que se desarrollan principalmente en los Estados Unidos, pero que, en medida más modesta, podrían presentarse con el curso del tiempo en otros países. En efecto, aparte de las planificaciones estratégicas que puedan ser hechas de modo directo por el Pentágono, se contrata el estudio de modelos estratégicos con entidades privadas, como la «Rand» o el «Instituto para el Análisis de Defensa», etc. A ello se añade que una buena parte de los sistemas de funcionamiento, operacionalización de las bases militares americanas en el exterior, se lleva a cabo por personal perteneciente a empresas privadas con las que el Gobierno de los Estados Unidos ha concluido los adecuados contratos. Esto se explica por el hecho de que los americanos emplean unos sistemas de armas adelantadísimos y entonces

Scanned with CamScanner

el funcionamiento de estos sistemas no puede ser conocido más que por aquéllos que los han hecho y los han estudiado; es decir, no pueden ser utilizados de modo inmediato por los militares. Evidentemente, con el curso del tiempo los militares pueden aprender el empleo de estos sistemas de armas pero dado que también tales sistemas se calculan de antemano con una cuota de obsolescencia, es decir, se calculan para que tengan una duración de 5 o de 10 años, es pensable que continúe este sistema, de que sean las empresas privadas las que operacionalicen los sistemas de las bases militares, o de algunos de esos sistemas.

Descendiendo a otro nivel, el entrenamiento de unidades de las fuerzas armadas extranjeras no siempre se lleva a cabo por el personal perteneciente al ejército de los Estados Unidos, sino también por unas compañías privadas a las que el gobierno encomienda tal función. Como caso no único se puede mencionar que en el año 75 el gobierno americano contrató con la Vinney Corporation de Los Angeles el envío a Arabia Saudita de mil instructores a fin de entrenar, primero a una fuerza especial destinada a la defensa de los campos del petróleo y después otras unidades (incluidas las fuerzas blindadas y ciertas unidades artilleras), si bien, ciertamente que, todo ello, bajo la fiscalización *in situ* de una oficina especial de las fuerzas armadas americanas.

Pero lo que realmente nos interesa de todo esto es que el Estado no puede cumplir una de sus misiones esenciales más que en cooperación con entidades privadas. Cierto que los casos mencionados se refieren a los Estados Unidos, país que, dado lo complejo de su estrategia y de su defensa, ha de adoptar un sistema no menos complejo. La incapacidad del Estado para cumplir sus funciones a través de su solo aparato o de los elementos que le ofrece su propia organización se muestra igualmente en otros aspectos (a los que hemos aludido en días pasados), lo que de modo paradójico viene a ser el resultado del crecimiento de la actividad estatal y de los complejos temas o problemas que tal crecimiento le obliga a emprender, a abordar, así como del hecho de que su función

Scanned with CamScanner

no sea sólo crear un orden objetivo para los acontecimientos expresado en forma de unas leyes generales sino también la intervención en dichos acontecimientos. De que no sólo establezca el marco jurídico para el desarrollo autónomo del mercado, por ejemplo, sino de que también sea el principal actor y el regulador de dicho mercado. De que no sólo cree un marco para la contraposición de los intereses individuales, sino de que su acción impida la ventaja o la desventaja de unos determinados intereses. Bajo estos supuestos (y como ya hemos visto en los días anteriores) no puede tomarse ninguna decisión importante en materia económica y social sin contar con el criterio de aquéllos que pueden dar la información adecuada para la decisión o que dispongan de la capacidad constante de conflicto para vetarla.

Y no pueden actualizarse las decisiones importantes sin contar con las organizaciones de intereses a las que afecta la decisión. Por ejemplo, no pueden actualizarse unos planes económicos si las empresas no van a responder a los incentivos del plan; no puede llevarse a cabo un plan de estabilización sin que sea aceptado por los sindicatos. De aquí se desprende una vez más la limitación de la propia organización o aparato estatal para llevar a cabo alguna de sus actividades pero se desprende también que el Estado ya no es como en otros tiempos, una entidad que opera exclusivamente bajo relaciones de supra y subordinación, sino también bajo relaciones de cooperación y coordinación con entidades extra estatales y de que sus decisiones sean objeto de la actividad competitiva por influirla por parte de los grupos cuyos intereses son afectados por ella. Es decir, que el Estado no sea tan sólo un poder con soberanía sino también una instancia arbitral y que la claridad de límites de otros tiempos entre lo público y lo privado se vea hoy un tanto desvaída. En resumen, su imagen monocéntrica es invadida por factores pluricéntricos o pluralistas.

Visto el problema desde el interior de la estructura estatal se llega a unos puntos análogos, es decir, que el monocentrismo no deja de estar afectado por fuertes componentes

Scanned with CamScanner

pluralistas y que las relaciones clásicas de supra y subordinación entre la instancia de decisión y las de ejecución de la misma, se transforman en relaciones de interdependencia ya que, como hemos visto en su momento, no puede formularse una decisión sin contar con la información que le proporcionan las burocracias, ni es posible operacionalizarla sin la cooperación de éstas.

Ahora bien, los estudios empíricos que se han llevado a cabo con respecto al tema de las decisiones estatales y sobre los comportamientos de las burocracias en los distintos países muestran la existencia de una lucha competitiva entre los diferentes cuerpos gestores o departamentos intra-estatales por sus posiciones de poder dentro de la organización estatal y por su cuota de participación en las decisiones del Estado. Una competencia o concurrencia que se expresa tanto en la pugna de intereses estamentales o corporativos dentro del aparato estatal, como en la oposición de racionalidades distintas en función del cuerpo o departamento del Estado que las mantiene.

Los estudios empíricos a que antes he hecho mención muestran la verdad de este aserto. Así, en un brillante y útil estudio que ha escrito Graham Allison sobre la decisión en torno a la crisis de los cohetes atómicos en Cuba, demuestra cómo se le ofrecieron al Presidente americano siete opciones: no hacer nada, desarrollar una ofensiva de tipo diplomático, negociar con Castro, retirar las bases americanas en Italia y en Turquía, a cambio de que los soviéticos quisieran la retirada en sus bases de Cuba, invasión de la isla, el ataque aéreo a las instalaciones de los cohetes y, en fin, el bloqueo naval que surgió más bien a última hora y que, como es sabido por todos, fue la opción adoptada por el Presidente. Cada una de estas opciones era sostenida por un departamento específico, como por ejemplo cada uno de los tres ejércitos, Departamento de Estado, etc. Y ninguna de ellas era improvisada, sino preparada de antemano en previsión del caso. Por supuesto, todos los participantes esforzaron sus argumentos para que se adoptara su opción.

Scanned with CamScanner

En estudios hechos en Francia se ha mostrado cómo ante un mismo problema se responde con racionalidades muy distintas, con arreglo al cuerpo del Estado que enfrenta el problema. Por ejemplo, racionalidad económica, técnica administrativa o jurídica, según que sean sostenidos por la presión de Finanzas, por Puentes, por Minas o por el Consejo de Estado, etc. No sería difícil el descubrir una conexión entre el esfuerzo por imponer distintos tipos de racionalidad y el esfuerzo por aumentar el *status* de cada cuerpo dentro del Estado y quizás se pudiera llegar a considerar que los distintos tipos de racionalidad técnica son ideologías del pluralismo intra-estatal.

Pasemos a otro problema. No parece necesario entrar en grandes consideraciones de tipo teórico para demostrar que el Estado nacional se ha hecho angosto para cumplir sus fines y satisfacer las necesidades de la sociedad nacional. Es obvio que lo que era espacio óptimo hasta comienzos del siglo XX ha dejado de serlo en virtud de la creciente sistematización del planeta, es decir, el aumento de relaciones de interdependencia entre sus partes. Como se dice bien en uno de los informes del Club de Roma, en el pasado la comunidad mundial no ha sido más que una suma o una agregación de partes fundamentalmente independientes. En tales condiciones, cada una de las partes podía crecer para lo mejor y para lo peor, como le pareciera. En las condiciones de nuestro tiempo, la comunidad mundial se ha transformado en un sistema mundial. Es decir, en un conjunto de partes interdependientes.

Pero no se trata sólo de un problema que afecte al Estado «*sensus strictus*», sino también a las sociedades nacionales de cada Estado, pues así como hay una sociedad internacional que está constituida por los Estados, así también una sociedad transnacional constituida por las interacciones entre los miembros de sociedades nacionales distintas, con independencia o con autonomía de sus Estados. A este género de relaciones pertenecen los tráficos económicos o financieros, los tráficos de las ideas, las actitudes en materia

Scanned with CamScanner

política, etc., etc. Con ello quiere decirse que cualquier sociedad nacional está intensa y extensamente penetrada por insumos de toda especie que provienen de otras sociedades y por consiguiente el Estado de cada sociedad se encuentra ante problemas originados por actores o por estructuras o en conexión con actores y con estructuras más allá de su control.

Esta situación ambiental tiene dos consecuencias:

De un lado el Estado nacional se ve obligado a formar parte no sólo de organizaciones globales, mundiales o sectoriales, sino también de organizaciones llamadas, en este sentido, regionales, destinadas a integrar Estados de un área para fines económicos o políticos, militares, etc., pues el Estado nacional parece haber dejado de ser una entidad autártica, de modo que sus mismas necesidades sólo pueden ser satisfechas no ya en cooperación sino en integración con otros Estados. Por otra parte, el Estado ha de desarrollar una política transnacional, entendiendo por tal aquella política no llevada a cabo con otros Estados, sino con actores de otras sociedades nacionales; por ejemplo, una compañía multinacional, un banco extranjero, un partido extranjero pero que puede tener influencias sobre el homólogo nacional, etc. Y en fin, el hecho mismo de la transnacionalización de la sociedad, el hecho mismo de que muchos de los problemas complejos que plantea al Estado su propia sociedad nacional, formen una unidad, un sistema con los de otra, inclina al acuerdo entre los Estados para enfrentar los mismos problemas y genera la formación de estructuras supra-estatales.

Con lo dicho hasta ahora hemos tratado de describir la situación del Estado en el momento histórico actual. Una situación que difiere en más de un aspecto de la imagen tradicional del Estado, razón por la cual algunos se han preguntado, han llegado a cuestionar, si todavía estamos ante un Estado en el verdadero sentido de la palabra.

Antes de entrar en el tema, es preciso el desarrollar algunas consideraciones. En primer término no es sorprendente que la estructura y función del Estado en una época

Scanned with CamScanner

dada no coincida con su imagen tradicional ya que el Estado, no entendido en el sentido de cualquier orden político, sino en el sentido de un orden político con ciertos rasgos, es un fenómeno histórico concreto cuyo nacimiento ha sido fijado por unos en el siglo XIII, por otros en el XV o XVI y por otros a mediados del XVII, es decir, como consecuencia de la Guerra de los 30 Años.

No es este el momento de entrar en tal discusión, si bien creo que es imposible afirmar una fecha precisa que marque el nacimiento del Estado moderno o del Estado sin más. Sino que tal entidad se ha formado por agregación o valor añadido de ciertos acontecimientos importantes, significativos, a lo largo del tiempo, tales como negarse a reconocer a los poderes universales, el derecho a movilizar el conjunto del reino sin pasar por toda la mediatización del feudalismo, la sustitución de jurisdicciones vinculadas por competencia, la abolición de las inmunidades, la sustitución del donativo o subsidio que se negociaba con los estamentos por el impuesto, la formación de un derecho legal válido para todo el territorio frente a los privilegios, es decir, a las leyes privativas, estamentales o regionales, etc., etc. Pero lo que realmente nos interesa es mostrar la historicidad del Estado y, por tanto, su mutación a través del tiempo; incluso no se puede negar *a priori* la hipótesis de que si algo ha nacido históricamente está en la posibilidad de las cosas que pueda dejar de existir históricamente, lo que podría acaecer eventualmente en el caso del Estado, no tanto por un acto o acontecimiento drástico, cuanto por una acumulación de acontecimientos de los que incluso podría ser muy difícil para sus actores y observadores el percibir su significación. Naturalmente, ello no supondría un mundo sin poder y sin organización, sino simplemente otra forma de organización o de coerción de la vida política.

Planteadas así las cosas, se debe entrar a considerar en qué medida difiere el sistema estatal de nuestro tiempo de la imagen tradicional del Estado. Tema que hemos de tratar muy esquemático y arriesgando las simplificaciones inheren-

Scanned with CamScanner

tes a toda esquematización. Es sabido por los historiadores que uno de los actos más decisivos para el nacimiento del Estado fue, no sólo la negativa a reconocer a un poder por encima del Estado mismo, del reino en aquel tiempo, en lo temporal, sino también la atracción para sí –o sea, en este caso para el Rey– de la *maiestas auctoritas* y de la *potestas* que se atribuían idealmente al Emperador, y cuya ulterior elaboración iba a desembocar en la teoría de la soberanía.

Cierto que el Estado después de esto ha formado parte de la llamada comunidad internacional y que ha estado sujeto a las normas del derecho internacional del que algunos han afirmado su primacía sobre el derecho interno, y cierto también que los Estados entraban en sistemas de alianzas con arreglo a coyunturas histórico-políticas. Pero no es menos cierto que hasta nuestro tiempo la vinculación normativa apenas encontraba un contrapunto organizacional; es decir, los Estados no se integraban en organizaciones permanentes y la pertenencia implica a veces el limitar los derechos de soberanía. En conclusión, los Estados, antes unos sistemas independientes, han pasado a transformarse en subsistemas de sistemas multiestatales, lo que de un lado aumenta ciertamente el área de sus posibilidades pero de otro impone límites a su acción.

Pertenece también a la imagen clásica del Estado la condensación del poder en un centro claramente delimitado, de modo que, como decía Bodino, el uno, es decir el soberano, es señor; el otro es servidor; el uno, príncipe y los otros, súbditos. El Estado adquiría, pues, o tenía una estructura de tipo centralista y monocéntrico con independencia de la forma de Estado. Hoy en cambio, cualesquiera que sean las estructuras formales, el poder está disperso, no ciertamente entre todos los individuos o ciudadanos que componen el Estado pero sí en el oligopolio de las grandes organizaciones con un derecho, bien o mal adquirido, pero con un derecho efectivo de veto y de iniciativa frente a las decisiones estatales que afecten a sus intereses. Hay una famosa expresión que define al Estado como la separación de gobernantes y

Scanned with CamScanner

gobernados, pero lo cierto es que en la situación del presente habría casos donde es muy dudosa tal separación. Las corporaciones que Hobbes las llamaba los gusanos del Estado, son hoy –en su forma de grandes organizaciones de intereses– un componente indispensable para la acción estatal. Incluso una mediación necesaria entre éste y los ciudadanos.

Por consiguiente, la separación entre el Estado y la sociedad que desde el siglo pasado constituía uno de los componentes de la imagen típica del Estado, ha perdido validez. Pero lo cierto es que mediante las crecientes intervenciones estatales, la sociedad se estatiza a la vez que, dado el influjo que los grupos de la sociedad ejercen en el Estado, éste se ve sometido a un proceso de socialización, si bien no siempre de acuerdo con los criterios ideales de socialización.

En resumen, junto a la percepción clásica o tradicional del Estado y de la sociedad como dos sistemas distintos y diversos, a veces cabe percibir un sistema global del que cada uno de ellos podría ser considerado como un subsistema. En la imagen clásica del Estado y todavía en Max Weber, la burocracia era considerada como un instrumento de gobierno bajo la sumisión a las instancias políticas. Como hemos visto, actualmente éste no es el caso sino que prácticamente algunos de sus componentes, es decir, los funcionarios de un nivel elevado, tienen iniciativa y veto dentro del Estado igual que lo tienen las grandes organizaciones y de cualquier modo adquieren una considerable participación en la formulación de las decisiones. Se superarán, evidentemente, las relaciones clásicas de supra y subordinación y se hace posible, en el caso límite, caer en ese anonimato de la decisión que Galbraith llama la tecno-estructura; es decir, la dispersión de la decisión entre todos aquéllos que, según el problema que se plantee en cada momento, toman parte en su formulación.

En virtud de éstos y otros posibles argumentos se comprende que algunos autores afirmen que lo que llamamos hoy Estado es algo totalmente distinto de su concepto clásico o tradicional y que sólo por hábitos lingüísticos se designa

Scanned with CamScanner

aún como Estado. Es comprensible que otros hablen de un feudalismo nuevo o de un orden que se asemeja a los compromisos de la constitución estamental, o bien que otros nos hablen de un pluralismo amplio y gigantesco, en un cierto sentido, análogo al de la Edad Media, pero, en otro, distinto en cuanto que en la Edad Media cada una de las comunidades abarcaba *in suo ordine* la totalidad de la personalidad de sus miembros. Mientras que las grandes organizaciones de nuestro tiempo están destinadas a satisfacer una necesidad específica pero, en modo alguno, se interesan en integrar plenamente a la personalidad media.

Para terminar, frente a estas opiniones nos limitamos a decir lo siguiente:

Primero, la imagen clásica o tradicional del Estado era eso: una imagen que no siempre estaba de acuerdo con el mundo real. Ni el Estado absolutista acabó con las corporaciones, los privilegios o condiciones vinculadas, etc., ni por tanto fue en la realidad de las cosas una estructura monocéntrica, más que en la última etapa de su historia y tan sólo en algunos países, ante todo en Rusia. Ni tampoco hubo nunca una separación neta entre el Estado y la sociedad, si bien hay que recordar que las conexiones o relaciones entre ambos términos eran menores y sus límites más claros, por lo menos desde una perspectiva jurídica.

En segundo término, el Estado es una entidad históricamente cambiable pero que conserva una cierta identidad consigo mismo, siempre que mantenga determinadas notas, tales como su convivencia en un pluriverso político formado por otros Estados, su adhesión a un territorio, la capacidad para tomar las decisiones imperativas que vinculen a toda la sociedad nacional, y la racionalidad de su decisión y acción. Por consiguiente, es un abuso metódico hacer la hipóstasis del Estado en un tipo histórico de Estado.

En tercer término, el Estado de nuestro tiempo se caracteriza por haber entrado en un proceso más amplio de sistematización, tanto hacia el exterior –donde se integra en grandes sistemas internacionales y transnacionales–, como

Scanned with CamScanner

hacia el interior –donde interacciona con los sistemas económicos, sociales, políticos y de otra especie–. Pero no por eso deja de ser Estado, aunque ciertamente con un grado acentuado de complejidad, si se lo compara con el de otras épocas y, sobre todo, con las imágenes que se construyeron en otras épocas.

Bien, y con esto acabo hoy y, con ello el curso, a fin de que haya un poco de tiempo para un coloquio, no solamente sobre lo que se ha dicho hoy sino sobre lo de los días anteriores.

MGP: Entonces espero alguna pregunta.

Scanned with CamScanner